



SEMINARIO FINAL DE GRADUACION

UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO XXI

Carrera: Abogacía

Tutoras: María Alejandra Sticca

María Cecilia Caro

**EL CONFLICTO POR LA INSTALACION DE FABRICAS DE
CELULOSA EN EL RIO URUGUAY: EL ROL DE LA COMISIÓN
ADMINISTRADORA DEL RIO URUGUAY.**

Marina Sol Guggini VABG0812

2012

Agradecimientos

A mi familia, por su paciencia, contención y apoyo constante, a mis amigos, en especial a Vanesa, a mi compañero de la vida por estar a mi lado en este proceso, y a los docentes de la Universidad por su dedicación.

Resumen

La Comisión Administradora del Río Uruguay creada en el marco del Estatuto del Río Uruguay, para actuar en todas las cuestiones referidas al aprovechamiento del río que comparten la República Argentina y la República Oriental del Uruguay. Sin embargo cuando a comienzos de 2003 se presenta un conflicto de características desconocidas entre ambos Estados, por la instalación de fábricas de celulosa en el margen uruguayo, la CARU (Comisión Administradora del Río Uruguay) se mostró incapaz de hacerle frente.

El objetivo del presente trabajo es determinar cual fue el rol del organismo en este conflicto que duró 7 años. Para ello se describirá el régimen de los ríos internacionales, las tendencias en la gestión de los recursos compartidos y los principios del derecho internacional del medioambiente, y en ese contexto el régimen particular del Río Uruguay, las características de la CARU, su actuación, la descripción del conflicto y el papel otorgado a la Comisión por la Corte Internacional de Justicia en su fallo, buscando finalmente establecer lineamientos generales que permitan fortalecer y mejorar la eficiencia de la Comisión en cuanto foro de solución de controversias.

Abstract

The Uruguay River Administrative Commission, created under the frame of the Uruguay River Statute, to act in all the refereed questions about the utilization of the river it share the Argentine Republic and the Eastern Republic of Uruguay. But when at the beginning of 2003 occurred a conflict of unknown characteristics between both states, by the installation of paper pulp factories on the Uruguayan river bank the CARU was not able to face it.

The objective of the present work is determines which was the role of the organism during this conflict that lasted 7 years, for it, there will described the regime of the international rivers, the trends in the management of the shared resources and the principles of the international law of the environment, and in this context the particular regime of the Uruguay River, the characteristics of the CARU, it's action and the description of the conflict and the role granted to the Commission by the International Court of Justice in his failure, seeking to establish finally general limits that allow to strengthen and to improve the efficiency of the Commission in forum of solution of controversies.

INDICE

CAPITULO 1

INTRODUCCION

Introducción.....pág 7

Planteo del problema.....pág 13

Objetivos.....pág 14

Fundamentación.....pág 14

CAPITULO 2

MARCO TEORICO Y METODOLOGICO

Introducción.....pág 16

Principios del Derecho Internacional Ambiental.....pág 17

La gestión de recursos naturales compartidos.....pág 24

Regímenes de administración de ríos internacionales.....pág 31

Metodología.....pág 39

CAPITULO 3

RÉGIMEN DE ADMINISTRACION DEL RIO URUGUAY

Antecedentes históricos.....pág 41

Elementos centrales.....pág 43

Procedimiento conciliatorio.....pág 51

CAPITULO 4
COMISIÓN ADMINISTRADORA DEL RIO URUGUAY

Naturaleza jurídica.....pág 54

Finespág 56

Funciones.....pág 57

Competencias y atribuciones.....pág 59

Rol desempeñado en controversias previas.....pág 67

CAPITULO 5
ROL DE LA CARU EN EL CONFLICTO DE LAS PAPELERAS

Breve descripción del conflicto.....pág 71

Actuación de la CARU en el conflicto.....pág 77

Análisis del fallo de la CIJ en relación a su papel.....pág 79

Identificación dificultades políticas y jurídicas.....pág 89

CAPITULO 6

Conclusiones.....pág 93

Anexo Siglas y Abreviaturas.....pág 100

Referencias Bibliográficas.....pág 102

Capítulo 1

Introducción

La República Argentina y la República Oriental del Uruguay, son dos países limítrofes, que mantienen una relación de estrecha hermandad y cooperación desde sus comienzos, siendo su principal frontera natural y política, el Río Uruguay, que comparten en forma longitudinal a lo largo de 496 Km.

El Río Uruguay, ha sido siempre un punto de encuentro, y conscientes de ello, ambos Estados, firmaron a lo largo de los años diversos tratados y protocolos, y en este contexto es que en 1961, resuelven firmar el “Tratado de Límites del Río Uruguay”, donde se establecen por primera vez y en forma definitiva, los factores considerados para delimitarlo, decidiendo adoptar como límite, una línea de carácter mixto que contemple sus particularidades, y otorgue al mismo tiempo la máxima satisfacción posible a las aspiraciones de los Estados contratantes. En sus artículos no sólo se encuentra la delimitación geográfica del Río, sino que también prevé la creación de un estatuto de usos del río, que observaría, entre otras las siguientes materias: reglamentación para la navegación, dragado, relevamientos hidrográficos, disposiciones para la conservación de los recursos vivos, y para evitar la contaminación, etc.

De esta manera, con la firma del Tratado, se deja asentada una posición respecto del aprovechamiento del Río con miras al futuro, y da el puntapié para que en 1975, Argentina y Uruguay, celebren la creación del “Estatuto del Río Uruguay” (ERU), animados por el espíritu fraterno del “Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo” celebrado en 1973, del que adoptan casi la totalidad de su articulado, y los antecedentes de las Comisiones Fluviales del Rin y el Danubio, creadas en el Estatuto de Viena de 1815 y en el Tratado de Versalles de 1919.

El Estatuto del Río Uruguay, recepciona en sus artículos, una serie de principios que se encuentran en consonancia con la tendencia internacional, de considerar al recurso compartido, como una “comunidad de intereses”, refiriéndose así a un aprovechamiento racional y equitativo del mismo, procurando para ello una constante y fluida comunicación, que permita evitar perjuicios sensibles a los legítimos intereses de otros Estados, estableciendo un procedimiento de información, consulta y resolución de controversias, que así lo permita.

A razón de ello, es que en el artículo 56 del Estatuto, crean la “Comisión Administradora del Río Uruguay”, para volcar en su seno todas las cuestiones referidas al mismo. Se crea así un organismo internacional con capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, entre los que se encuentran, el de arbitrar los mecanismos para la adecuada utilización del río, procurando para ello la creación de

normas reglamentarias, de control y administrativas, actuando como órgano de gestión, y como foro adecuado para la resolución de las controversias que pudieran presentarse.

De esta forma se concreta la voluntad de la República Oriental del Uruguay y de la República Argentina, de institucionalizar un sistema de administración global del Río Uruguay, donde a través de la adopción de decisiones conjuntas, encuentran la deseada coordinación de sus actuaciones, experiencias y aspiraciones. La Comisión Administradora del Río Uruguay, es el órgano apropiado, para que ambos países canalicen por su intermedio, todas las preocupaciones e inquietudes, que deben comunicarse y tratar, referentes al río.

Desde que fue formalmente constituida y puesta en funcionamiento, en 1978, la labor de la Comisión, se enfocó en estudios de impacto ambiental, calidad de las aguas, volúmenes de pesca, niveles de contaminación, etc. a través de campañas de muestreo compartidas como fue el Programa de Prevención y Control de la Contaminación del Río Uruguay –PROCON-, desarrollado por etapas, con la colaboración de organismos de ambas partes, como el servicio meteorológico o el de hidrografía, etc. ahondando así en un modelo de cooperación y labor conjunto, pero donde se podía vislumbrar que sería necesario profundizar estos lineamientos y continuar trabajando para su fortalecimiento, como lo mencionara el Dr. Pedro Pollak

“sin la conciencia de cuál es el propósito de dicha administración, la zona común puede ser frente de desencuentros” (CARU 1987, pág 27)

Si bien desde su creación la Comisión tuvo un papel activo en la administración del Río, nunca se suscitaron grandes conflictos o disputas referidas a su aprovechamiento, por lo que cuando a finales de 2002 se conoce la noticia de la instalación de una fábrica de pasta de celulosa, en las afueras de la ciudad de Fray Bentos, Uruguay, a orillas del Río, parecía que había llegado el momento de poner en práctica todas las facultades de la que había sido dotada, para que el desarrollo de este nuevo proyecto se realizara considerando todos los mecanismos y procesos que habían sido previstos.

Sin embargo, la República Argentina toma conocimiento de este nuevo emprendimiento de manera informal, y luego de que se reclamara la pertinente información, es que la Comisión se hace eco, e inicia la solicitud de información prevista en el Estatuto, pero si bien la delegación Argentina mantiene el pedido de información, la República Oriental del Uruguay, de manera unilateral, autoriza a la empresa Española ENCE, el comienzo de las obras.

En octubre de 2003 Argentina convoca a una reunión extraordinaria de la Comisión, requiriendo nuevamente que se cumplan con los procedimientos previstos de información y consulta, sin embargo, la reunión fue suspendida, y la Comisión

cesó sus actividades hasta Mayo de 2004, demostrando su debilidad para ponerse al frente del conflicto que no paraba de crecer.

Aun cuando las reuniones se retoman, no logran llevarse a cabo estudios de impacto ambiental que estuvieran a la altura de la situación, y comienzan a aparecer problemas acerca de la aplicación e interpretación del Estatuto. La tensión aumenta y muestra ya en forma evidente, la endeblez de la Comisión, cuando en 2005 Uruguay nuevamente de manera unilateral autoriza a la empresa de origen finlandés BOTNIA, a construir otra fábrica, de dimensiones notoriamente superiores a la española y una terminal portuaria, de lo que la República Argentina toma nuevamente conocimiento de manera informal.

Meses más tarde, se deja de lado definitivamente la intervención de la Comisión, para darle lugar a las negociaciones directas, sin que se haya podido dar aplicación a ninguno de los mecanismos previstos, para contar con información relevante y evaluar en forma seria el posible impacto que dicho proyecto pudiese causar.

Las negociaciones directas parecen no conducir a ningún lado luego de que se conforme el Grupo Técnico Bilateral de Alto Nivel –GTAN- y que este se muestre incapaz de alcanzar un informe que tenga un mínimo de puntos de acuerdo, sumado a la presión que comienzan a ejercer los ciudadanos de Gualeguaychú, Provincia de

Entre Ríos, que como forma de protesta y reclamo, por sentirse directamente afectados, al ubicarse a 15 Km. en línea recta de las fabricas en construcción, comienzan a cortar la ruta internacional 136 que une a ambas Repúblicas, en forma intermitente primero y permanente después.

Finalmente la Cancillería Argentina, en Mayo de 2006 de acuerdo al artículo 60 del Estatuto del Río Uruguay, presenta ante la Corte Internacional de Justicia una demanda contra Uruguay, por incumplimiento de los procedimientos de información y consulta previa previstos en dicho Estatuto, y en el transcurso del mismo año, ambos Estados realizan un pedido de medidas cautelares ante el Máximo Tribunal, Argentina para que se suspendan las autorizaciones otorgadas para la construcción de las pasteras, y Uruguay para que se levante el corte de rutas realizados por los vecinos de Entre Ríos .

En ambos casos la Corte se expide en el mismo sentido, manteniendo igual concepto, y le requiere “a ambas partes que cumplan sus obligaciones bajo el derecho internacional, y que implementen de buena fe los procedimientos de consulta y

cooperación establecidos en el Estatuto del Río Uruguay, constituyendo la CARU el foro adecuado para tal fin”¹.

De la misma manera a pesar de la evidente debilidad de la Comisión Administradora del Río Uruguay, la Corte Internacional de Justicia, al momento de emitir su fallo definitivo en Abril de 2010, le otorga un rol central y protagonista, dedicándole un apartado especial en la sentencia, recordándole a las partes que es un organismo con existencia propia, y que fueron ellas las que quisieron hacer de la Comisión un elemento central en el cumplimiento de sus obligaciones de cooperación establecidas en el Estatuto.

Planteo del problema

Entonces el problema que se plantea es, frente a un conflicto con variadas aristas, con diversos focos de tensión, donde no se logro alcanzar ningún punto de acuerdo, que finalmente llegó a la instancia máxima prevista en la solución pacífica de controversias, la intervención de la Corte Internacional de Justicia, ¿ cuál fue el rol desempeñado por la Comisión Administradora del Río Uruguay durante los años 2003

¹ Pulps Mills of the River Uruguay. - Provisional Measures, 2006. CIJ

a 2010, que a priori, contaba con todas las atribuciones, competencias y amplias facultades, para ponerse delante del mismo y ser el foro adecuado para que se resolvieran las controversias del caso?

Objetivos

El objetivo general del presente trabajo será determinar cual fue el rol efectivamente desempeñado por la Comisión Administradora del Río Uruguay en el conflicto por la instalación de las fábricas de pasta de celulosa en el periodo 2003-2010, y en consecuencia de ello, los objetivos específicos serán *describir* el régimen de administración del Río Uruguay, *identificar* las dificultades políticas y jurídicas para actuar como foro de solución de controversias, *analizar* los fundamentos del fallo de la Corte Internacional de Justicia en relación al rol asignado a la Comisión Administradora del Río Uruguay y *establecer* lineamientos generales que permitan fortalecer y mejorar la eficiencia de la Comisión, en cuanto foro de solución de controversias.

Fundamentación

Lo que se busca lograr con este trabajo es poder determinar que lugar ocupó la Comisión Administradora del Río Uruguay en un conflicto sin precedentes entre dos países que se jactaban orgullosos de su espíritu de cooperación y hermandad. Se busca

también, poder identificar cuales fueron las dificultades que se fueron presentando, para que una vez determinado el rol que desempeñó la Comisión en el conflicto, se puedan realizar ciertas observaciones para intentar convertirla en un organismo mas eficiente y que logre fortalecer su rol de foro para la solución de controversias.

Para ello se desarrollaran conceptos relacionados a la gestión de recursos compartidos, cuestiones relativas a los regímenes de administración de ríos internacionales, ciertos elementos del Derecho Internacional del Medio Ambiente, en el contexto del marco teórico que darán el pie en el siguiente capítulo para analizar el régimen de administración del Río Uruguay, sus antecedentes, sus características centrales, y en particular el procedimiento previsto para la resolución de controversias, para entrar a examinar la Comisión Administradora del Río Uruguay, su naturaleza jurídica, el rol asignado para la resolución de controversias, diferencias con otras comisiones, para finalmente poder entrar al caso particular que nos ocupa, describiendo el conflicto por la instalación de las papeleras, el análisis del rol desempeñado por la CARU, el análisis del fallo de la Corte Internacional de Justicia, y las dificultades tanto políticas como jurídicas que se fueron presentando, para arribar a una conclusión que teniendo en cuenta todas las cuestiones previamente analizadas permita dar con algunos lineamientos posibles para fortalecer y mejorar a una organización internacional central en la administración conjunta del Río Uruguay.

Capítulo dos

Marco teórico y metodológico

Introducción

En pos de exponer y alcanzar una conclusión satisfactoria de la problemática planteada, que posea una mirada integral, es necesario desarrollar previamente una serie de conceptos y definiciones que faciliten su comprensión, y por ello todos los temas abordados apuntarán a ello, para que la conclusión a la que se arribe, sea completa, profunda y fundamentalmente amplíe nuestro conocimiento.

Por lo que en el presente capítulo se abordarán, en primer lugar ciertos principios de lo que se ha dado en llamar Derecho Internacional del Medio Ambiente, luego se desarrollara el concepto de gestión de recursos compartidos, continuando con cuestiones relativas a los regímenes de administración de ríos internacionales, las diferencias que se presentan en su creación, facultades, funciones, fines y objetivos.

De esta manera se busca lograr un hilo conductor que vaya de lo general a lo particular, que permita explayar la problemática del caso, habiendo considerado aquellos ítems que den lugar a un desarrollo óptimo y finalmente arribar a una conclusión satisfactoria.

Principios del Derecho Internacional Ambiental

Se hace referencia en primer lugar a estos principios porque se considera que el desarrollo posterior de este capítulo, encuentra sus cimientos en ellos y porque fundamentalmente son recepcionados de manera visible, en el Estatuto del Río Uruguay, origen y razón de ser de la CARU.

Es posible hablar de principios del Derecho Internacional del Medio Ambiente o DIMA, en la medida que este aparece como una concepción autónoma del Derecho Internacional Público, como un subsistema jurídico, del que emergen normas y obligaciones en materia ambiental de los sujetos internacionales, principalmente Estados, pero también, y cada vez más, Organizaciones Internacionales (Dras de Clément, 2010). Las particularidades de los acuerdos multilaterales o bilaterales reafirman esta autonomía, ya que contienen enunciaciones de “soft law” y prevén mecanismos de supervisión y prevención, más que sistemas duros de solución de controversias en caso de violación de los tratados, gracias a estas enunciaciones se han multiplicado los convenios multilaterales en materia ambiental, ya que se busca la mayor participación posible, con negociaciones del estilo “package deal” adoptados por consenso, sin fuente normativa ejecutable, con más fuerza estimulativa que legal .

En los tratados, la repetición de estas enunciaciones, pueden dar lugar al nacimiento de normas consuetudinarias, como es el caso de la obligación de

información y consulta, antes de iniciar una actividad que puede causar daño transfronterizo, que se encuentra presente en reiterados tratados, protocolos y recomendaciones, etc. Estas repeticiones, o la presencia de normas de costumbre, se ven reflejados en los principios generales del DIMA, que no pueden ser interpretados aisladamente, sino que se encuentran interconectados unos con otros.

Principio de Soberanía. De conformidad con este principio “Los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus recursos, según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción y control, no causen daños al Medio Ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de la jurisdicción nacional”²

Reiterado en numerosos instrumentos internacionales, se encuentra fuertemente limitado en otros principios como el de desarrollo sostenible, etc. con los que interactúa a los fines de determinar en cada caso, el grado de su legítima aplicabilidad. Las limitaciones en los usos tienen su base en “los principios de igualdad soberana, la integridad territorial, el provecho mutuo y la buena fe, a fin de

² Principio 2 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en concordancia con la Resolución 3281 de la AGNU Carta de Derechos y Deberes Económicos.

lograr una utilización óptima y una protección adecuada del curso de agua internacional” (Drnas de Clément, 2010, pág. 2)

Principio de Cooperación. En el aprovechamiento de recursos naturales compartidos, se fue incorporando al Derecho Internacional, en la medida que los usos realizados por un Estado, comenzaron a traer consecuencias en otros. La idea de movilidad o de traslación fronteriza (Dras de Clément, 2010), está incluida en el de “Sistema Unitario” ya que el uso en uno de los Estados, dada la comunicatividad de los elementos, puede afectar el bien o sus usos en el territorio de otros u otros Estados.

La resolución de la AGNU 3281 con relación a los recursos naturales compartidos, ha establecido en su artículo 3 la obligación de cooperar que se manifiesta como una obligación genérica que contiene deberes específicos exigibles. La de auto limitar el aprovechamiento de los recursos, aparece en numerosos pronunciamientos jurisprudenciales, como el del Tribunal Arbitral, en el asunto de la fundición de Trail entre Estados Unidos y Canadá³ y en el Asunto de la Plataforma Continental del Mar del Norte⁴. Y el “leading case” que fue el Laudo Arbitral en el asunto del Lago Lanoux, entre España y Francia (Dras de Clément, 2010) El grado de

³ Recueil des Sentences Arbitrales, 1941

⁴ CIJ Recueil, 1969)

cooperación varía según el tipo de aprovechamiento a realizar sobre un recurso natural compartido y su virtualidad para causar perjuicios transfronterizos. En el caso de la Puerta de Hierro sobre el Danubio, un acuerdo bilateral entre Yugoslavia y Rumania, contemplaron la información y consulta previa, en el caso del Río Senegal, el acuerdo entre los países del sistema dispuso el establecimiento de una comisión internacional de regulación y gestión común.

Principio de Prevención. Con fundamento en los principios generales del derecho, se estructura en la base de la buena fe, el no abuso del derecho y la responsabilidad, con fundamento en la “debida diligencia”, constituida por el conjunto de estándares mínimos de comportamiento exigibles internacionalmente, la obligación de vigilancia, a fin de asegurarse de evitar daños trasfronterizos, la falta de diligencia transforma a la tolerancia de ciertas actividades en actos ilícitos. Esta diligencia es el mínimo constitucional y legal imprescindible para el cumplimiento de obligaciones internacionales, y el tipo y la intensidad de medidas de prevención que se deban adoptar, dependerán del riesgo que suponga la actividad a desarrollar.

Principio de Precaución. Se enfrenta con el riesgo incierto, a diferencia del principio de prevención que lo hace frente al riesgo cierto. Quien quiere llevar adelante determinada actividad, debe probar que no es peligroso para el Medio Ambiente. El deber de actuar del Estado incluye la obligación de agotar las vías par

alcanzar las certezas necesarias en torno a la existencia o no del riesgo sospechado, antes de autorizar una actividad, como también cubrir las seguridades básicas, acordes al potencial riesgo dudoso a afrontar.

Con fuente en un comportamiento humano probo, de previsión, la provisionalidad de las autorizaciones como de las medidas aplicadas, constituyen una nota característica del principio de precaución, consagrado por algunos como una “ética de acción” y otros autores, con una mirada más radical pretenden transformarlo en un principio coactivo.

Principio de Desarrollo Sustentable. Corolario de los dos principios anteriores, este principio dispone que frente a toda actividad potencialmente dañosa debe ser sujeta a un estudio de impacto ambiental, como medida necesaria de precaución y prevención para asegurar el desarrollo sostenible, haciendo hincapié en el uso equitativo razonable, ya que la protección del Medio Ambiente es parte integrante del proceso de desarrollo y no es posible considerarlo en forma aislada.

La noción de uso equitativo y razonable puede ser vista desde dos ángulos, por un lado el que se refiere a la explotación en si misma y por otro a la distribución de los beneficios derivados de dicha explotación (Querol, 2003). El uso racional y equitativo es una regla general que permite su aplicación al caso concreto teniendo en cuenta sus particularidades, así lo establece el artículo 5 de las Normas de Helsinki,

que proporciona una lista no exhaustiva de los factores a tener en cuenta a la hora de determinar la participación de los Estados en estos beneficios. Dicha lista contiene tres tipos de elementos:

- Factores naturales: clima, geografía
- Factores históricos: en referencia a las utilidades anteriores realizadas en el río, principalmente aquellas que se han prolongado hasta el momento.
- Factores socio económico: en relación a las necesidades de los Estados interesados, como la capacidad de cada uno de ellos de encontrar recursos de sustitución y su costo.

Estas consideraciones fueron tenidas en cuenta por la Corte Internacional de Justicia a la hora de decidir en el caso de las pesqueras anglo noruegas en 1951.

Además de prestar atención a la distribución de los beneficios derivados de la explotación, los Estados se han ocupado especialmente de la selección de proyectos que se desean realizar, a fin de optimizar la utilización del río, la razonabilidad de una determinada explotación, no será juzgada considerando solo la distribución de los beneficios, debe ponderarse el uso que se efectúa del recurso disponible, el caso del Estatuto Jurídico del Río Senegal.

Para que la explotación que se pretenda realizar sea equitativa y razonable, es condición sine qua non que previo a ello se requiera el consentimiento del otro Estado, frente a la posibilidad de que las obras pudieran afectar de manera apreciable el territorio de este último. Es finalmente una consecuencia lógica de la prohibición de causar perjuicios sensibles a los legítimos intereses de otros países.

Un Estado podrá determinar si una obra habrá de causarle o no un perjuicio sensible y si la misma se ajusta al uso equitativo y razonable de dicho curso de agua en la medida que cuente con la debida información relativa a dicho trabajo. No solo para evaluar si puede provocar un daño, sino también en un momento posterior controlar que las obras se estén llevando a cabo de acuerdo al proyecto presentado. Buscando evitar las futuras controversias, a través de procedimientos de información y consulta, que si bien no le otorgan un derecho a veto de un Estado sobre otro, si genera la obligación de sentarse a negociar, aunque no resulte posible alcanzar un acuerdo.

Existen numerosos acuerdos en los cuales consta expresamente a cargo de los Estados que pretenden emprender una obra sobre un río internacional, la obligación tanto de comunicar del proyecto de que se trate y su modo de operación, así como la consulta previa. Dadas las características de dicha comunicación, se impone que la misma sea formulada por escrito.

Enunciado de modo taxativo en numerosos tratados, como en el Estatuto del Río Uruguay y el del Río de la Plata y su Frente Marítimo, el procedimiento de información consulta y previa, aparece ya como un elemento ineludible y de gran importancia.

Como se mencionó al comienzo de la sección estos principios fueron recepcionados en el Estatuto del Río Uruguay, con la idea de darle un uso sostenible al recurso compartido, con un espíritu de cooperación presente a lo largo de su articulado, pero como también fue mencionado en un comienzo se trata de un acuerdo sin fuerza coactiva, sujeto a la voluntad de las partes, no inmune a los vaivenes políticos de la región.

La gestión de recursos compartidos

El concepto de recursos compartidos debe analizarse en relación a los principios desarrollados supra, porque se encuentran interrelacionados de manera estrecha.

En cuanto a su vinculación con este trabajo, de la misma manera que los principios del DIMA fueron receptados en el ERU, las definiciones que surgen del concepto de recursos compartidos también aparecen como fundamentales porque por un lado conceptualmente el Río Uruguay, es un recurso compartido y le caben sus

premisas, y por otro, la República Argentina y la República Oriental del Uruguay al momento de celebrar el Tratado, tuvieron estas premisas presentes y siguieron los lineamientos que plantean, para elaborar un instrumento que se encuentre en consonancia con ellos.

La expresión “recursos naturales compartidos” hace referencia a los cursos de agua compartidos por dos o más Estados. En la Resolución de la AGNU 3281, en su artículo 3 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos dispone *“En la explotación de los recursos naturales compartidos entre dos o mas países, cada Estado debe cooperar sobre la base de un sistema de información y consulta previa con el objeto de obtener una optima utilización de los mismos que no cause daño a los legítimos intereses de los otros”*

Por lo que se entiende que por tratarse de un bien que pasa de un Estado a otro sin reconocer fronteras, la acción de un Estado, sobre este, no puede ser de plena libertad, ya que pueden producir efectos en un ámbito distinto a aquel en que la acción se ha realizado, por lo que debe evitarse el perjuicio del bien y la capacidad de su aprovechamiento (Dnas de Clément, 2003)

La regulación de los derechos de los ribereños sobre los cursos de agua internacionales a través de tratados, aparece en el Acuerdo de París de 1856, que internacionalizó el Danubio, la Convención de Viena de 1815, el Tratado de Versalles

de 1919, etc. que han reforzado la percepción limitativa de los derechos de los Estados sobre los cursos de agua compartido. En el mismo sentido la Jurisprudencia Internacional ha receptado la obligación de autolimitación, con el fin de no lesionar los derechos de otros Estados.

Los ríos internacionales. Según la clásica definición del art 108 del Acta del Congreso de Viena de 1815, "un río internacional es el que atraviesa o divide los territorios de dos o más Estados". Cuando atraviesa dos o más Estados se los conoce como de "curso sucesivo", si los separa, como es el caso del Río Uruguay, se llama río frontera o contiguo. En cualquier caso el uso que se haga en uno de ellos afecta inmediatamente los usos que se hagan en otro Estado. La interdependencia de los ribereños determina que la soberanía de cada uno de ellos respecto al recurso agua que fluye en su propio territorio sea necesariamente limitada en la medida en que los derechos de los otros se interponen.

Ríos internacionalizados. Lo descripto previamente hace referencia a una cuestión geográfico-política de los ríos internacionales, pero a esta situación fáctica le corresponde un régimen jurídico específico, la mayoría de los grandes ríos internacionales se encuentran sometidos a regímenes particulares, que cuando se encuentran sujetos a un tratado se dice que están *internacionalizados* por lo que rige

el derecho particular de cada tratado, es el caso del Rin, el Danubio, el Nilo, y en nuestras latitudes el Paraná, el Río de la Plata y el que nos ocupa, el Uruguay.

Existen ante la cuestión de la utilización del agua de los ríos internacionales, tres doctrinas principales:

- I. La Teoría Territorial que es la primera en orden cronológico y corresponde al primitivo concepto individualista del siglo pasado. Reconoce a cada Estado un derecho, limitado a la utilización del agua sin tener en consideración a los demás Estados. Conocida también como la Doctrina Harmon, que debe su nombre al Procurador General de los Estados Unidos, quien se expidió en este sentido en 1895, con motivo de una disputa de su país y México, sobre la utilización del Río Grande, donde negó cualquier tipo de obligación de su país de limitar su actividad sobre el río en su territorio. El principio fundamental del Derecho Internacional es la soberanía absoluta de cada Nación dentro de su territorio, respecto de todas las demás. Esta teoría ha sido rechazada tanto por la doctrina como por la jurisprudencia internacional. Sin embargo, como se vera mas adelante, aparece como una posición viable cuando ciertos intereses parecen requerirlo.
- II. La Teoría de la Integridad que inspira al fallo de la Corte Alemana de 1921, en el asunto relativo a la infiltración del Danubio, y que requiere para cada modificación del curso natural de un río, el consentimiento de todos los Estados interesados, en consideración a la integridad orgánica de la cuenca. Inspirada en

el principio Anglosajón de los derechos de los ribereños, su principal desventaja radica en que otorga un derecho de veto sobre el uso del río a los Estados de aguas abajo. No ha sido seguida por la jurisprudencia internacional

- III. La Teoría de la Solidaridad, que es la mas reciente y menos radical que la segunda, que impone tan solo la obligación de entablar negociaciones antes de emprender las modificaciones que podrían dañar seriamente los intereses de los demás Estados. Esta teoría es la que se encuentra vigente en la actualidad tanto para la doctrina como para práctica convencional. Y es la que recepciona el Estatuto del Río Uruguay. Da lugar al concepto de comunidad de intereses.

A medida que los usos de los ríos se fueron haciendo mas intensos, y el alcance de los conocimientos técnicos en materia de aprovechamiento de los cursos de agua y la necesidad de aprovechar del modo mas óptimo dichos recursos ante la escasez de los mismos, han impulsado a los Estados a reconocer una vinculación entre ellos, a través de la noción de comunidad. La idea de una necesaria comunidad de intereses existentes entre los Estados ribereños, ha sido recogido por la Jurisprudencia Internacional ya en el caso de la “Jurisdicción Territorial de la Comisión Internacional del Oder” 1929, la CPJI afirmo que las características esenciales de este derecho común, que es la comunidad de intereses, son la igualdad de todos los Estados ribereños en el uso del río y la exclusión de todo privilegio de un Estado en perjuicio de los demás (Querol, 2003) .

De esta manera al afianzarse el concepto de comunidad de intereses, surge como consecuencia inevitable que la utilización del río debe ser equitativa y razonable, en ese sentido *“Los Estados del curso de agua utilizarán en sus territorios respectivo un curso de agua internacional de manera equitativa y razonable. En particular, los Estados del curso utilizarán y aprovecharán un curso de agua internacional con el propósito de lograr una utilización óptima y sostenible y el disfrute máximo, compatible con la protección adecuada del curso de agua internacional, teniendo en cuenta los intereses de los Estados del curso de agua de que se trate”*⁵

Como se mencionó al comienzo se han recepcionado varios principios consuetudinarios en relación a este tema como lo es la obligación de cooperar, y la específica de intercambiar información regularmente sobre el estado del curso de agua para mejorar su utilización, por lo que cuando se proyecten obras o medidas nuevas, el Estado que lo haga, deberá cumplir ciertos pasos procesales: primero notificar oportunamente a los Estados que puedan sufrir daño sensible en su consecuencia, acompañando los datos técnicos e información sobre las medidas contempladas. Si no hay acuerdo del Estado notificado, se llega a una consulta y eventualmente a

⁵ Artículo 5 del Proyecto de Codificación de los Cursos de Agua con fines distintos a la Navegación, en cumplimiento de la resolución 2669 de la AGNU.

negociaciones con vistas a lograr una solución equitativa. En caso de que la consulta no lleve a las partes a una solución de mutuo acuerdo, la controversia se resolverá por medios pacíficos, como se vera mas adelante, este es el procedimiento previsto en el Estatuto del Río Uruguay.

La codificación del Derecho Internacional de los cursos de agua internacionales elaborado por la CDI, se rige por cinco principios rectores:

- I. Participación equitativa en los usos de agua internacional.
- II. Principio de utilización máxima u óptima.
- III. Principio de utilización inocente, que implica el deber de impedir que se causen daños sustanciales al Estado vecino, exige prevenir daños, adoptar medidas adecuadas antes de que estos se produzcan, cumpliendo el principio siguiente.
- IV. Deber de notificar y consultar a los Estados ribereños la ejecución de trabajos susceptibles de afectar el curso de agua internacional.
- V. Si surge controversia existe además el deber de negociar, que no implica el de alcanzar un acuerdo, ni excluye el uso de otros medios idóneos de solución de controversias.

Por lo que en consecuencia, de estos principios rectores se sigue que, para que un Estado pueda determinar si una obra va a causarle o no perjuicio sensible o constituye un uso irracional o abusivo de las aguas debe conocer el proyecto con

anterioridad a la prestación de conformidad y a la ejecución de la misma. (Bohdan Halajczuk, 1978) Para ello es necesaria la consulta previa tanto del proyecto como de los datos correspondientes al mismo, que permitan cumplir con la finalidad de prevención buscada.

En conclusión, para que se de un aprovechamiento equitativo y razonable de los cursos de agua internacionales, es necesaria una fluida comunicación, un flujo continuo de información y un espíritu de cooperación, y esto se ve reflejado en la mayoría de los instrumentos internacionales, entre ellos el Estatuto del Río Uruguay.

Regímenes de administración de los ríos internacionales

Como se vio precedentemente, cuando dos o mas Estados comparten un curso de agua, no es posible que uno disponga la totalidad del recurso sin tener en cuenta las consecuencias de sus acciones, o los perjuicios que pueda producir al país vecino, por ello la cooperación y la solidaridad deben estar presentes para un aprovechamiento razonable y equitativo. Es imposible concebir un régimen de administración conjunta de un curso de agua internacional que no se encuentre guiado por los principios descriptos y la noción de comunidad también desarrollada, ya que se encuentran tan estrechamente vinculados, que uno es razón de ser del otro, y si bien como se vera no hay una única manera de que esta administración se lleve a cabo, es condición que se encuentren presentes.

Por este motivo, es que se han celebrado cientos de tratados a lo largo de la historia, ya en el 2500 a.c. se celebró un tratado entre dos Estados de Sumeria – Lagash y Umma- donde establecieron un acuerdo para poner fin a una controversia. (Naciones Unidas, 2006). Desde tiempos remotos se ha reconocido la importancia de las aguas internacionales, como vía para las comunicaciones, el comercio, los usos domésticos y agrícolas. Aún en aquellas épocas, los pueblos apreciaban la necesidad de tener un conjunto de normas, regulando el uso de las aguas y al mismo tiempo reconociendo dos principios: la soberanía de los Estados y el principio de cooperación y solidaridad, como base sobre el cual organizar el uso conjunto del recurso.

El desarrollo histórico del Derecho Internacional de las Aguas ha seguido estrechamente las necesidades políticas, económicas, técnicas y sociales.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, desde 1985 se han firmado más de 3600 tratados relacionados con los recursos hídricos compartidos. Y sobre las 263 cuencas hídricas internacionales existen actualmente unos 200 tratados internacionales con distintos alcances (Naciones Unidas, 2006).

La mayoría de los acuerdos existentes sobre los recursos hídricos internacionales, son de tipo bilateral, pero hay una importante variedad de formas, una clasificación general no exhaustiva podría ser (Caponera, 1981):

- Acuerdos estructurales -en general cursos de agua contiguos- que crean una comisión conjunta designada para facilitar el intercambio de información y consulta.
- Acuerdos para la gestión del manejo integrado de una cuenca o un recurso hídrico internacional.
- Acuerdos para el control de la calidad de las aguas y protección del Medio Ambiente.
- Acuerdos para el estudio de los usos posibles y desarrollo de una cuenca o recurso.
- Acuerdos convocados para la armonización de leyes nacionales que regulan las aguas, con miras a evitar la discriminación en su aprovechamiento.
- Acuerdos para un uso determinado.
- Acuerdos de asistencia técnica y financiera.

Entre los enemigos más acérrimos se han negociado acuerdos jurídicos para compartir el agua de manera solidaria. Uno es el caso de Camboya, Laos, Tailandia y Vietnam que pudieron lograr cooperar desde 1957 en el marco de la Comisión del Río

Mekong. Lo mismo sucedió en la administración del Río Níger y Nilo. Estos casos ponen de relieve dos elementos importantes de la cooperación internacional:

- ✓ La necesidad de una institución que fomente eficazmente un proceso de participación y compromiso a largo plazo y el apoyo financiero adecuado de terceros que gocen de la confianza de todas las facciones.
- ✓ Disposiciones de supervisión que se puedan aplicar, mecanismos para hacerlas cumplir y disposiciones concretas sobre la asignación de los recursos.

En este sentido es que existe un número apreciable de comisiones fluviales, por ser históricamente los ríos tomados muchas veces como límites internacionales, y para el aprovechamiento de estas aguas se han debido establecer entre ellos una institución o sistema de cooperación.

Los administradores de cuencas enfrentan hoy enormes presiones, riesgos y conflictos, para equilibrar el desarrollo económico y mantener el recurso hídrico saludable. El desafío pasa por armonizar desarrollo con sustentabilidad, deben encontrar la forma de abordar estos desafíos relacionados con el agua para evitar problemas tales como disturbios sociales, conflictos entre Estados, disminución del desarrollo y degradación del recurso. En este sentido se necesitan respuestas en dos áreas clave, respuestas que aborden cuestiones estructurales – adquisición de datos, infraestructura, etc.- y respuestas institucionales – denominadas intervenciones

blandas que abarcan conocimiento e información veraz, etc.-. En concordancia con ello ciertos organismos desarrollan una serie de pasos recomendables para una gestión adecuada: (Global Water Partnership / International Network of Basin Organizations, 2009)

- I. Definir objetivos generales, a donde se busca llegar.
- II. Identificar los problemas de gestión del agua a resolver.
- III. Hacer una lista de estrategias potenciales, evaluar cada una de ellas, seleccionar una o una combinación de ellas, e implementarlas.
- IV. Evaluar resultados y aprender de dichos resultados
- V. Revisar el plan elegido para que funcione mejor en el futuro.

Según la Resolución sobre la Administración Internacional de Recursos Hídricos, realizada en Madrid en 1976, la expresión “administración internacional de recursos hídricos” se refiere a cualquier forma de solución institucional o de otro tipo, establecida por Acuerdo entre dos o más Estados de una cuenca con el fin de tratar de la conservación, desarrollo y utilización de las aguas de una cuenca hídrica internacional. Y en su artículo 4 enuncia aquellos ítems que no pueden faltar. Así dispone: “Con el fin de establecer una administración internacional de recursos hídricos eficiente, el Acuerdo creando dicha administración debería declarar expresamente, entre otras cosas, sus objetivos o propósitos, naturaleza y composición, forma y duración, estatuto jurídico, zonas de actividad, funciones y facultades, y las

implicaciones financieras de dicha administración internacional de recursos hídricos” (Caponera, 1981).

Si bien no es posible clasificarlas de manera estricta, se pueden distinguir a grandes rasgos tres categorías:

- ✓ Las que administran un río, como el Uruguay o el Rin.
- ✓ Las que se ocupan de la construcción o explotación de una obra determinada como la Administración de la Entidad Binacional Itapú.
- ✓ Aquellas instituciones que se ocupan de una cuenca hidrográfica. Su competencia por lo general excede el marco de los aprovechamientos hídricos y comprende también el desarrollo regional, la coordinación de la infraestructura física, etc. como es la Cuenca del Plata, del Níger o del Lago Chad (CARU, 1987).

Entre los diversos sistemas de cooperación que los Estados crean para realizar aprovechamientos hidráulicos, se encuentran las comisiones fluviales internacionales como el Rin y el Danubio, que poseen una determinada personalidad jurídica internacional, siendo sólo una de las maneras posibles de cooperar. Otros casos son el Sistema de la Cuenca del Plata, instituido por el Tratado de Brasilia, que carece de personalidad jurídica, o la entidad Binacional Yaciretá, que es un sujeto de derechos entre Argentina y Paraguay.

Las comisiones existentes no responden a un modelo determinado, sino que hay cierta diversidad entre ellas. Sus estatutos ofrecen diferencias, por ejemplo, en las Comisiones de Europa y Norteamérica, los estatutos les dan mayor participación a los funcionarios técnicos que la que se le asigna en América Latina. Hay un control político pero las decisiones están en manos de los ingenieros. Las delegaciones en algunos casos dependen del Ministerio de Asuntos Exteriores, en otros de Obras Públicas o directamente del Poder Ejecutivo.

Las facultades de las Comisiones están también vinculadas al grado de desarrollo de los países. En la del Rin por ejemplo, en lo referente a la contaminación, hay una serie de detalles técnicos a ser observados, de casi imposible aplicación en los países latinoamericanos. Cada estatuto posee sus particularidades, aunque es posible hallar algunas estructuras básicas, comunes a la mayoría. Una sería que en la medida que estas comisiones poseen mayor autonomía sus funciones son mas variadas, complejas y diversificadas. Estas funciones generalmente tienen su fundamento en su tratado constitutivo, su estatuto y en la práctica ulterior.

Otro aspecto a tener en cuenta son los fines y objetivos que dan mérito a la creación de estas comisiones con determinada estructura, con sus consiguientes funciones. Las hay con objetivos transitorios como el Proyecto Garabí y otros permanentes como la CARU. En general son aquellas cuyos cometidos son los de

regular el aprovechamiento del río respectivo y coordinar las actividades e intereses de los coribereños. Entre ellas también se puede distinguir aquellas que tienen un fin específico, referido a una actividad determinada y aquellas que tienen un fin general o global, abarcando una multiplicidad de intereses, como lo es la CARU.

A través de las comisiones fluviales, los Estados han encontrado una forma de resolver las cuestiones que se suscitan alrededor del recurso que comparten. Así debe entenderse que son una comisión de conciliación o un tribunal formado al que se someten los Estados coribereños, de conformidad con el Artículo XXXI [de las Normas de Helsinki] en el caso de una cuestión o controversia relacionada con la utilización presente o futura de las aguas de una cuenca hídrica internacional.

Sin embargo de la misma manera en que existen distintos modos de cooperación y distintos tipos de comisiones fluviales, no todas ocupan el mismo lugar ante las controversias que pueden ocurrir en la gestión común de los usos del recurso compartido. Algunas poseen funciones solo consultivas, otras conciliadoras, mientras que otras poseen potestades jurisdiccionales o cuasi jurisdiccionales. De la misma manera algunas Comisiones disponen de un procedimiento establecido con una serie de pasos a seguir, mientras que otras prevén acudir a ciertos tribunales ya constituidos o la creación de tribunales arbitrales, estas variables dependen en gran

medida del compromiso político de los Estados parte, de la capacidad que le haya sido asignada y de la estructura con la que cada una cuenta.

En este trabajo se abordará en particular el Estatuto del Río Uruguay, y la Comisión creada por el la CARU, tomando como parámetro para ello los conceptos y definiciones desarrollados en el presente capítulo.

Metodología

La lógica de la investigación se basa en una tarea de tipo cualitativa, propia de las ciencias jurídicas, con un método de recolección de datos, de fuentes diversas. Siendo la principal herramienta el uso de documentos de tipo institucional y en función de su fuente, que permitirán contextualizar, describir y analizar la temática del proyecto.

Las principales fuentes de consulta serán:

- I- Instrumentos internacionales, como Tratados o Convenios, multilaterales y bilaterales. Recomendaciones y resoluciones de reconocidos Organismos Internacionales. Jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia.
- II- Publicaciones de Organismos Internacionales como las Naciones Unidas y la Comisión Administradora del Río Uruguay. Como también publicaciones de

reconocidas instituciones nacionales como la Academia Argentina de Derecho Internacional.

III- Bibliografía reconocida sobre el tema, de diversos autores.

Se pretende alcanzar de esta manera un panorama amplio, que a través de el análisis de distintos puntos confluyan en un cause común que permita alcanzar una conclusión acorde a la profundidad de la temática abordada.

Capítulo 3

Régimen de Administración del Río Uruguay

En consonancia con el pensamiento jurídico contemporáneo, y el desarrollo del concepto de comunidad de intereses analizado supra, se encuentra el régimen de administración del Río Uruguay, que con particularidades propias lo adopta, y concreta a través de sus acuerdos y tratados, impregnados del espíritu integracionista y de cooperación que caracteriza la relación de la Republica Argentina y la Republica Oriental del Uruguay. Se verá a continuación cuales fueron los comienzos de esta administración y cuales son sus elementos centrales.

Antecedentes Históricos

El río Uruguay, frontera natural que recorre la Republica Argentina y la Republica Oriental del Uruguay, a lo largo de casi 500 km. es mencionado desde la creación en 1814 de la Provincia Oriental, como limite de la misma. Y en la creación de numerosas actas y protocolos, se trato de establecer, de forma definitiva la frontera

política de ambos países. Ejemplo de ellos son el Convenio de Triangulación de 1918, el Convenio y Protocolo de 1945, entre otros, todos previos a la delimitación definitiva, que llegó en 1961 (Abadie, 1998).

Ambos Estados, reconociendo la fuerte y profunda relación que los une, deciden solucionar definitivamente el problema de delimitación del río, firmando el “Tratado de Límites”, creando una línea de carácter mixto que “contemple las mencionadas particularidades y al propio tiempo otorgue la máxima satisfacción posible a las aspiraciones e intereses de los estados contratantes” (CARU, 2007) donde se puede observar que reconocen al río como un todo integral, como un sistema hidrográfico con una visión de unidad, con sus propias características, y que si bien ambos poseen idénticos derechos sobre el mismo, es necesario considerar esas particularidades que le son propias. También al reconocerlo como “río internacional”, reconocen que su soberanía no es absoluta y por ello deciden actuar de manera conjunta.

En este sentido es que en el Tratado de Límites de 1961, fija sobre el Río Uruguay la frontera que los divide, reafirma la libre navegación y dispone en su artículo 7 la creación de un estatuto de usos del río, que contendría entre otras las siguientes materias: navegación, conservación de los recursos vivos, disposiciones

para evitar la contaminación, etc. remarcando la visión global sobre este “río frontera”.

Es entonces que en 1975, cumpliendo con el artículo 7 del Tratado de 1961, animados por la reciente firma del “Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo” en 1973, y teniendo como principales antecedentes las Comisiones Fluviales del Rin y el Danubio, se firma el Estatuto del Río Uruguay.

Características centrales

El Estatuto del Río Uruguay, como instrumento internacional, contiene una serie de principios y normas, que no hacen más que reafirmar el espíritu de cooperación que convoca a las partes, el compromiso y deseo de hacer del río un lugar de encuentros, es apreciable a lo largo de sus 17 capítulos y 63 artículos.

El artículo uno, expresa en forma sencilla y clara, los fines y objetivos a los que aspira, siendo estos, crear los mecanismos comunes y necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del Río, y en estricta observancia de los derechos y obligaciones emergentes de los Tratados y demás compromisos internacionales

vigentes. En artículo dos, se realizan las definiciones pertinentes, acerca de lo que se entiende por Tratado, Estatuto, Comisión, etc.

El Capítulo Dos, “Navegación y Obras” puede ser considerado como central, de vital importancia, ya que en sus artículos, prevé la realización conjunta de todas aquellas actividades que hacen a la adecuada navegación, practicaje y dragado del Río, y por otro dispone de un sistema de información y consulta, que permita contar con un canal de comunicación fluido entre las partes a través de la Comisión, anterior a la realización de obras o modificaciones que alteren o puedan causar perjuicio sensible a la otra parte y afecten la navegación o calidad de las aguas.

A partir del artículo siete dispone de un preciso sistema de consulta e información, que recepciona principios y normas consuetudinarias, considerados fundamentales a la hora de disponer de un recurso compartido de manera conjunta y racional. Así dicho artículo dispone “La parte que proyecte la construcción de nuevos canales, la modificación o alteración significativa de los ya existentes, o la realización de cualesquiera otras obras de entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de sus aguas, deberá comunicarlo a la Comisión, la cual determinara sumariamente, y en un plazo máximo de treinta días, si el proyecto puede producir perjuicio sensible a la otra parte. Si así se resolviera o no se llegase a una decisión al respecto, la parte interesada deberá notificar el proyecto a la otra parte a

través de la misma Comisión. En la notificación deberá figurar los aspectos esenciales de la obra, y si fuere el caso, el modo de su operación, y los demás datos técnicos que permitan a la parte notificada hacer una evaluación del efecto probable que la obra ocasionará a la navegación, al régimen del río o a la calidad de sus aguas.”

La primera parte del artículo pone en manos de la CARU, la evaluación potencial del perjuicio, a través de subcomisiones que serán las encargadas de realizar los informes y pericias necesarias para ello.

Como se puede apreciar en un solo artículo se concentran, por un lado la participación racional y equitativa del curso de agua, recogida en las Reglas de Helsinki de 1966, la norma consuetudinaria de cooperación que incluye, el deber de negociar de buena fe, el no causar perjuicios a los intereses legítimos de otro Estado, el principio de precaución –diligencia debida- y receta también lo dispuesto por el artículo 3 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados de 1974, referido al deber de cooperar sobre la base de un sistema de información y consulta, para la óptima utilización, que es al fin el objetivo del ERU.

En el artículo Ocho, se establece un plazo de 180 días prorrogables, para el estudio del proyecto presentado, que comenzara a correr luego de que la Delegación de la parte notificada reciba la documentación completa. A su vez el Nueve dispone, que de no contestar en el plazo previsto o no hallarse objeciones se podrán iniciar las

obras, aunque la parte notificada tendrá derecho a inspeccionar las obras autorizadas (Art. 10 ERU)

Si la parte notificada considerara que existe un riesgo de perjuicio, deberá comunicarlo a través de la Comisión dentro del plazo pactado, precisando cuales son los puntos o aspectos de la obra que pueden causar perjuicio sensible, las razones técnicas que le permiten llegar a esa conclusión y las modificaciones que propone, si en el transcurso del plazo no alcanzaran un acuerdo dentro de la CARU, se actuara de acuerdo al Capítulo XV del Estatuto (Arts. 11 y 12 ERU).

Como se ha venido repitiendo, el concepto de consulta previa, y su correlato de información en el aprovechamiento de un recurso compartido, es la piedra angular de cualquier sistema de gestión o administración de un río internacional o cuenca hídrica, en donde la soberanía de un estado no es absoluta, y la utilización que se le dé, puede afectar susceptiblemente los intereses de otros Estados con los cuales se comparte el recurso.

Este deber de consulta que supone el aprovechamiento razonable y equitativo, para evitar cualquier perjuicio sensible, trae como contrapartida, por un lado, la información que se debe proporcionar a los países eventualmente afectados, y por otro la obligación de negociar con flexibilidad, racionalidad y buena fe, como un verdadero método de prevención de controversias, sobre todas aquellas posibles obras

o usos que posean entidad suficiente para afectar los intereses de otros Estados. Por lo que desde un punto de vista subjetivo implica un deber de buena fe, responsabilidad y solidaridad, y objetivamente, se presenta como un paso previo a la realización de actos que sean plausibles de afectar aquellos intereses que traspasan la órbita de la soberanía de la parte que los planea y la correlativa información adecuada, técnica y veraz necesaria para evaluarlo.

Es así que el Estatuto como lo hemos visto, cuenta con un mecanismo propio, un capítulo íntegramente dedicado a él, que pone de manifiesto algunas cuestiones, primero que el hecho de consultar e informar acerca de las posibles modificaciones que pudiesen traer consecuencias no deseadas, revela una relación de confianza, y que el concepto de aprovechamiento que se maneja es el equitativo, en la medida que sea racional y responsable, por lo que se trata de alcanzar acuerdos en pos de mantener la integridad del recurso, y los objetivos previstos al momento de la creación del ERU y de la Comisión Administradora del Río Uruguay. Lo que se puede deducir es que en todo momento lo que prima es la voluntad de las partes de alcanzar un acuerdo, sea en la CARU, por negociaciones directas o a través de la Corte Internacional de Justicia, teniendo presente permanentemente que el eje es de manera inamovible, e innegociable el uso y aprovechamiento del río de manera óptima y racional de forma coordinada y conjunta.

Si bien en el encuentro realizado en la CARU en 1987, se considera al procedimiento de información y consulta del ERU como adecuado en términos generales, hay cuestiones que podrían llegar a suscitar conflictos y requieren algún tipo de complementación por no ser lo suficientemente detallado, y por no especificar de manera mas precisa la documentación que debe ser requerida, si es posible realizar obras en el período de negociación o la posibilidad de exigir en términos perentorios la puesta en marcha del procedimiento de consulta, siendo una manera posible de llevarlo a cabo a través de un protocolo adicional, o a través de las facultades reglamentarias de la Comisión, por ejemplo (CARU, 1987).

Los Capítulos Tres, Cuatro, Cinco y Seis, se refieren al Practicaje, a cuestiones portuarias, salvaguarda de la vida humana, y salvamento.

En el capítulo Siete, referido al Aprovechamiento de las Aguas, se puede destacar el artículo 27, que establece el derecho de cada parte de aprovechar las aguas del Río, dentro de su jurisdicción, para fines domésticos, sanitarios, industriales y agrícolas, receptando el principio de soberanía, limitado por la aplicación del procedimiento de información y consulta, y la participación en las ventajas derivadas del curso de agua compartido, el artículo siguiente también es interesante, en el sentido de que establece un canal constante de información a través de la Comisión, de los usos del Río.

El artículo 29, en correlación con el 13, reafirman que el procedimiento de información y consulta se aplicará a cualquier obra o modificación capaz de producir perjuicio sensible, no solo al lecho principal del río, sino también a su área de influencia.

En los Capítulos siguientes, Recursos del Lecho y el Subsuelo, Conservación Utilización y Explotación de Otros Recursos Naturales, se encuentran nuevamente los principios de prevención, precaución, y la aplicación, de ser necesario del procedimiento de información y consulta. Establecen la aplicación de medidas coordinadas para conocer el estado del lecho del Río, los volúmenes de pesca, la posible alteración ecológica, etc.

El capítulo X, define lo que se entiende por contaminación, definiéndola así “A los efectos del presente estatuto se entiende por contaminación la introducción directa o indirecta, por el hombre, en el medio acuático, de sustancias o energías, de las que resulten efectos nocivos” por ello las partes se obligan a prevenirla, informar de cualquier acto o acción que pudiere causarla, asumir las responsabilidades que les correspondan y cooperar incansablemente.

Los capítulos XI y XII se refieren a Investigación y Competencia, detallando que las partes conservan el poder de policía en sus respectivas jurisdicciones, pero podrán coordinar acciones conjuntas en la zona común.

El capítulo XIII, fundamental en el desarrollo del presente trabajo, es el referido a la creación de la Comisión Administradora del Río Uruguay, que se desarrollara en profundidad en el acápite siguiente, donde en cumplimiento de los fines del artículo primero del Estatuto, crean la Comisión con igual número de delegados por cada parte, dotándola de personalidad jurídica para el cumplimiento de sus objetivos – los mecanismos para el óptimo y racional aprovechamiento del río– contando con recursos propios otorgados por las partes, pudiendo crear los órganos subsidiarios que considere necesarios, con una secretaría técnica y otra administrativa, que actuaran en forma permanente, pudiendo elaborar su propio estatuto y reglamento interno, que crearán por medio del intercambio de notas.

Para la toma de decisiones que puedan presentarse, cada delegación tendrá un voto, y las correspondientes inmunidades y privilegios reconocidos por el derecho internacional. Las funciones enunciadas en el artículo 56, no de forma taxativa, son principalmente dictar normas reglamentarias, coordinar la realización de estudios e investigaciones de carácter científico, coordinar la acción y prevención en materia de ilícitos, establecer el régimen jurídico-administrativo de las obras e instalaciones binacionales, transmitir en forma expedita a las partes las comunicaciones, consultas, información y notificaciones que se efectúen de conformidad con el estatuto, y cualquier otra función que las partes le asignen.

En el cumplimiento de estas funciones la CARU debe informar periódicamente a las partes el desarrollo de sus actividades. A primera vista es posible distinguir que sus funciones no son estáticas y rígidas, sino que deben adaptarse a los constantes cambios y avances, por los que son dinámicas y flexibles.

Procedimiento conciliatorio

Como se ha observado cada comisión posee sus propias características a la hora de resolver una disputa, el Estatuto del Río Uruguay, dispone de un mecanismo propio, en el que pueden diferenciarse tres instancias, que pueden considerarse concatenadas unas con otras, aunque no sea obligatorio concluir una para comenzar con la otra, ello parece deducirse de la letra del Estatuto, no obstante la voluntad política, que es lo que prevalece dependiendo también del momento histórico en que ocurra el conflicto.

Como se dijo se evidencian tres instancias, la primera en el seno de la Comisión, la segunda a través de negociaciones directas y la última instancia prevista, la actuación frente a la Corte Internacional de Justicia.

El capítulo XVI prevé un procedimiento conciliatorio, dentro del seno de la Comisión, para resolver cualquier controversia que pudiera presentarse en relación al río, a propuesta de cualquiera de las partes, donde en el plazo de 120 días se buscará arribar a una solución, acercando la información y los datos necesarios, pudiendo la Comisión realizar las investigaciones y estudios necesarios. De lo contrario se procurará llegar a un acuerdo por medio de las negociaciones directas.

Si el procedimiento conciliatorio y las negociaciones directas no llegasen a buen puerto o se suscitase una controversia acerca de la aplicación e interpretación del Estatuto, el Capítulo XV prevé, a solicitud de cualquiera de las partes, someterse a la Corte Internacional de Justicia, cuando no hubiese podido solucionarse dentro de los 180 días siguientes a la notificación aludida en el artículo 59 –solución de controversias- por lo que la Competencia de la Corte esta contemplada como un procedimiento de ultima instancia, pero de amplias competencias.

En una primera aproximación, se puede concluir que los instrumentos creados para el uso y conservación del Río Uruguay, expresan el espíritu integracionista de los Estados que le dieron vida, y que contienen normas y principios receptados internacionalmente, considerando los mas altos estándares vigentes para un aprovechamiento razonable y equitativo de un recurso compartido, dando especial

importancia al procedimiento de información y consulta, buscando considerar todos aquellos ítems, que de alguna manera puedan afectar el aprovechamiento del río, además de contener normas de protección ambiental consideradas innovadoras en aquel momento.

Capítulo 4

La Comisión Administradora del Río Uruguay

Como se dijo previamente la CARU nace con la concreción de su creación en el Estatuto del Río Uruguay, con el antecedente del Tratado de Límites de 1961, para administrar un recurso hídrico compartido, como un organismo binacional de amplias facultades y competencias. Complementado con el Estatuto de la Comisión Administradora del Río Uruguay, realizado en 1976, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 53 del ERU, dictando así su reglamento interno que consta de diez capítulos, donde se especifica la naturaleza jurídica, las funciones, cual es la relación con las partes, las autoridades, etc.

Naturaleza jurídica

Desde un punto de vista conceptual, se puede decir que es una Organización Internacional, ya que reúne a priori los caracteres necesarios para ello, una estructura orgánica permanente, compuesta por delegados representantes de cada Estado parte, presidente, secretarías y los órganos subsidiarios creados por ella.

Compuesta esencialmente por Estados, la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, y creada por un tratado, el ERU, con personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines, y dispuesto así claramente en el capítulo dos del Estatuto de la CARU.

Según Ronald Herbert, la Comisión reviste indudablemente la calidad de sujeto de derecho internacional, como entidad constituida por dos Estados que le asignaron explícitamente personalidad jurídica propia y le atribuyeron competencias específicas para cumplir objetivos propios, a través del ejercicio de determinadas funciones, estando provista de órganos, a través de los cuales manifiesta su voluntad única y autónoma (CARU, 1987, pág. 16). Es una comisión fluvial que persigue fines de carácter general o global, que pretende abarcar una cantidad importante de los intereses comunes de un río internacional, que según Jiménez de Aréchaga, constituye un foro donde los Estados de la Cuenca puedan sostener vigorosamente sus posiciones sin involucrar a las autoridades gubernamentales de más alto nivel (CARU, 1987, pág. 55).

Se pretende que la Comisión sea un lugar de encuentros entre los Estados, y que a través de ella se canalicen todas aquellas inquietudes, informaciones, consultas, etc. referentes al río. Según se define la propia CARU, es un moderno y avanzado instrumento internacional, para la administración de un recurso hídrico compartido, en

expresión cabal del elevado espíritu integracionista de los Estados que le dieran vida (CARU, 2007).

Fines

La razón de su creación pone de manifiesto en forma evidente cual es su principal objetivo, que no es otro que contar con los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del río, a raíz de él se desprenden otra serie de objetivos y fines siempre teniendo presente el objetivo principal, que no hacen mas que respaldarlo. Ellos son por ejemplo, velar por el cumplimiento de los principios y reglas aplicables al uso de esta vía fluvial, poseer los recursos necesarios y suficientes para que el río no se encuentre en peligro o sea mal aprovechado. A su vez, la capacidad jurídica que le es otorgada para actuar como organismo internacional, esta dada en virtud de ellos, por lo que es fundamental identificarlos en forma clara.

En general la CARU se mantiene vigilante, para advertir cualquier riesgo de deterioro a fin de promover, en caso de ser necesario, la adopción de providencias apropiadas. En definitiva en pos del cumplimiento de sus objetivos, la Comisión posee una serie de funciones que están fijadas para ello, y que le permiten dar

movimiento al conjunto de mecanismos que posee para mantener la calidad del río que le da razón de ser, por lo que las funciones que posee son amplias y variadas pero concatenadas.

Funciones

Recordando las palabras del Embajador Lupinacci, se puede deducir del propio calificativo de *Administradora*, la naturaleza de las funciones que cumple, vinculadas a la administración del río en sentido amplio (CARU, 1987, pág. 72). En este contexto es que se puede decir que la Comisión tiene fundamentalmente cinco tipos de funciones:

- ✓ Normativas: que se expresan a través de la facultad de la CARU de dictar normas jurídicas aplicables, dentro del ámbito de competencias del Tratado Constitutivo, como por ejemplo en el artículo 56 del ERU en el inciso c) sobre el establecimiento de volúmenes de pesca o el correspondiente a navegación o el inciso i) sobre el establecimiento de un régimen jurídico-administrativo de las obras e instalaciones binacionales. Son las expresamente establecidas en el Estatuto ejercidas en plenitud.
- ✓ Ejecutivas: son aquellas que le atribuye el Estado a la Comisión, para que esta aplique determinadas disposiciones, sea del propio Estatuto, sea de sus normas, o en cumplimiento de sus cometidos específicos. A través de estas funciones se

asegura la normal aplicación del ERU, en su aspecto dinámico, como por ejemplo las referidas al dragado, balizamiento, información periódica a los Estados, etc.

- ✓ Administrativas: son funciones típicas, que van desde la designación o destitución de personal, aprobación de presupuesto, planes de trabajo, comunicación, consulta, notificación e información periódica a las partes.
- ✓ Técnicas: estas funciones admiten una especie de subclasificación de acuerdo a sus características. [De Coordinación, de Acciones a Realizar, de Prevención o Represión de Ilícitos, Evaluación y Control de plagas, niveles del río, etc.]
- ✓ Conciliatorias y Cuasi jurisdiccionales: responden al criterio de que la CARU debe cumplir el papel de foro especialmente idóneo para que las partes planteen los problemas que puedan suscitarse sin necesidad de recurrir a procedimientos en que se perfilen más claramente las discrepancias o el enfrentamiento y se endurezcan las posiciones. Es una instancia conciliadora, en ciertos casos con los caracteres de etapa pre jurisdiccional, previo incluso a las negociaciones directas, procedimiento previsto en el Capítulo XIV del Estatuto. Y las cuasi jurisdiccionales con un procedimiento también previsto que debe seguirse en caso de ejecución de obras en el río.

Competencias y Atribuciones

Para el cumplimiento de dichas funciones la CARU está dotada de competencias y atribuciones diversas que se encuentran en consonancia con ellas, que aparecen dispersas a lo largo del Estatuto del Río Uruguay, el Estatuto de la Comisión Administradora y en el Digesto de Usos del Río, de creación posterior, sin que ello implique que su enumeración sea taxativa, sino que estarán siempre en relación a las funciones que deba desarrollar la Comisión para el cumplimiento de sus objetivos.

Teniendo en cuenta esto, las potestades son amplias, como dice Rey Caro, como en casi todas las organizaciones internacionales se encuentran competencias de carácter organizativo, de carácter administrativo, de carácter normativo y de carácter jurisdiccional, y a su vez competencias tanto explícitas como implícitas (CARU, 1987, pág. 11).

Como se ha visto posee potestades para crear y organizar sus órganos subsidiarios, para manejar sus recursos, para elaborar planes de estudio e investigación, para designar a su personal, para crear su reglamento interno, para actuar como foro de conciliación en caso de desacuerdos en la interpretación y aplicación del ERU, y también es el punto de encuentro para resolver aquellas situaciones que se presenten referidas a la creación, construcción, etc. de obras en el río.

Entre las potestades reglamentarias o normativas, encontramos aquellas que son de aplicación interna, como es el caso del dictado de su propio reglamento, o el establecimiento de volúmenes de pesca, o el establecimiento de los regímenes de las obras binacionales, y aquellas de aplicación externa, para las propias partes, particulares y terceros, que son las que despiertan polémica acerca de que si su aplicación es plena o requiere de posterior aprobación por parte de los Estados. Se encuentran en este punto dos posiciones que si bien no son irreconciliables tienen una mirada diferente.

Según Rey Caro, el Estatuto no establece ninguna norma que especifique como se van a instrumentar las normas “legislativas” externas, por lo que considera que hay un vacío, una falencia que podría llegar a subsanarse, con la practica posterior, con la creación de una costumbre internacional aunque es dificultoso que ello ocurra por la corta edad de la CARU, también considera que puede llegar a subsanarse por medio de normas complementarias del Estatuto, pero en su opinión las normas de la Comisión, deben ser objeto de instrumentación posterior, para evitar inconvenientes relativos a su validez, y a la oposición de esas normas, porque pueden crear obligaciones para los propios Estados, para los particulares y para terceros, y ello necesita seguridad jurídica, por lo que no considera que esta sea una práctica que de lugar a esta potestad normativa externa, por estar muy difusa y en presencia de un vacío normativo (CARU, 1987, pág. 14).

Con una posición diferente, se encuentra Ronald Herbert, quien enumera una serie de fundamentos para considerar que la potestad reglamentaria externa de la CARU es plena, dirigida a crear normas jurídicas aplicables a terceros; entre ellos, los más destacados, se encuentran por ejemplo, el que afirma que según el Estatuto de 1975, esta “dicta” normas reglamentarias sobre determinadas materias, y que el ERU, no prevé, ni sugiere, ni menciona, un procedimiento de aplicación subsiguiente de los reglamentos “dictados” por la Comisión, otro argumento es que perdería gran parte de su sentido, si para la aplicación de una de las funciones previstas, la reglamentaria, la eficacia de sus actos quedara al arbitrio de la voluntad unilateral de una de las partes. Por lo que concluye que la CARU posee una verdadera potestad reglamentaria para crear normas jurídicas aplicables en un ámbito espacial limitado por el Tratado que la creó, y que los reglamentos dictados en virtud de las funciones que le fueron atribuidas son actos normativos unilaterales de alcance general y cuyo contenido es inmediatamente vinculante creando derechos y obligaciones, incluso para particulares, sin necesidad de un procedimiento interno de transformación o incorporación (CARU, 1987, pág. 14).

Dicho esto, el Embajador Lapeyre, viene a sintetizar estas dos posiciones, lo que nos lleva también, a desarrollar el modo en que funcionan los procedimientos normativos dentro de la CARU. Lo primero que destaca el Embajador, es que la Comisión posee potestades reglamentarias y que las normas que crea son directamente

aplicables, en el tramo del Río que se comparte. Al fundamentar esta afirmación también ilustra sobre la forma de actuación que utiliza (CARU, 1987, pág. 25).

Toma como ejemplo la elaboración por parte de la Comisión, del Digesto sobre los Usos del Río, y como se crea cada capítulo, y sobretodo como es su posterior aprobación. Ello ocurre a través del canje de notas reversales y en ellas se establece que la CARU en virtud de las potestades de que se encuentra investida, podrá adecuar las normas dictadas a las circunstancias correspondientes. Continúa diciendo que si en el desarrollo de alguno de estos capítulos se presentase un problema o se requiriese la inmediata actuación de la Comisión, no sería lógico que ésta fuera a solicitarle a los Poderes Legislativos que dicten una norma en ambos países, o que se ratifique mediante un tratado que va a suceder con el problema. Es por eso que se utiliza el canje de notas reversales para darle vigencia al acuerdo reglamentario correspondiente, pero en esas notas también se aclara que la Comisión posee esas potestades per se, posteriormente se realizan las correspondientes publicaciones en los boletines oficiales de esos textos normativos, para que cobren efectiva vigencia en el derecho interno de cada Estado parte.

Las decisiones que adopta la Comisión, se producen por el mutuo consentimiento de ambas delegaciones, que se expresan mediante el voto de cada uno de sus presidentes. En caso de no alcanzarse un acuerdo, el Estatuto, prevé un

procedimiento conciliador para solucionar la controversia, que es el previsto en el artículo 58 y ss. Del ERU.

Cuando la gravedad del tema lo amerita, las normas proyectadas por CARU son puestas a consideración de los gobiernos para su aprobación, por ejemplo en lo referido a la contaminación en sus márgenes, la Comisión no posee poder de policía, por lo que aquí su función se limita a cooperar en lo que esté a su alcance, ya que las fuentes de contaminación está fuera de su jurisdicción.

Todo esto nos lleva a ahondar en las actividades que realiza la Comisión, que como sus funciones son amplias y variadas, y a su vez, también permiten de alguna manera evaluar los alcances de la voluntad propia y autónoma que se le asigna.

A través de las subcomisiones que integran la Comisión, se realizan distintos programas en diversas áreas, siempre teniendo en miras el objetivo principal que es el uso óptimo y racional del Río, referente a la navegación, se instrumentó un sistema continuo de información y control conocido como SICOSENARU, (Sistema Continuo de Seguimiento de la Navegación del Río Uruguay) con el objetivo de ordenar el tráfico de los buques, prevenir abordajes, colisiones, varaduras, etc. dividiéndolo en zonas.

Determina zonas de extracción de arena, canto rodado, piedras y fija los lugares que pueden ser utilizados para el dragado.

En referencia a la Represa Salto Grande, la CARU junto con la CTM-SG(Comisión Técnica Mixta Salto Grande) realizó programas de interés regional como es el de mantener y desarrollar una base integral de datos sobre el Río Uruguay. También realiza en forma periódica seminarios y talleres sobre temas de su competencia.

También analiza y estudia los proyectos de alcantarillado de las ciudades ribereñas, como las fuentes puntuales de descargas industriales, para que a la finalización de su evaluación, eleve a ambos gobiernos las recomendaciones del caso, a fin de minimizar las acciones contaminantes.

Aprobó el plan de contingencias para atender casos de derrames de hidrocarburos, elaborado por las prefecturas de ambos países, a su vez estableció áreas críticas a las que les otorgo protección prioritaria. Con respecto al uso agrícola del río, se abocó a un proyecto de pre factibilidad del empleo agrícola de las aguas y fijo los lineamientos para el uso agronómico.

Con respecto a los recursos vivos, a partir de 1982, la CARU comenzó a desarrollar un plan de trabajo con distintas etapas y también realizó una evaluación

mediante métodos directos, para determinar la variedad, cantidad y población tanto de peces como de vegetación.

La CARU a los efectos del control y calidad de las aguas y sus diversos usos, a la prevención de la contaminación, realizó por intermedio de la Subcomisión de Calidad de Aguas y Control de Contaminación la evaluación preliminar sobre el curso principal del río. Con el asesoramiento de técnicos pertenecientes a los organismos oficiales competentes de las partes, la Comisión, comenzó a elaborar un cuerpo normativo que forma parte del Digesto Sobre Usos del Río. En dicho reglamento se establecen estándares de calidad de acuerdo a los diferentes usos del agua.

A partir de 1987 se desarrolló un programa de calidad de las aguas y control de la contaminación PROCON I, que se realizó en tres etapas con distintas actividades cada una. Para completar la tercera etapa era necesario acceder a financiación externa por lo cual la CARU ha presentado al BID un programa detallando el objetivo y la tarea a realizar.

Otras de las actividades de mayor importancia que realiza la Comisión se encuentra la de administrar dos de los puentes internacionales que unen a la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, el General Artigas que une las ciudades de Colon y Paysandú, y el General Libertador San Martín, las ciudades de Gualeguaychú y Fray Bentos, respectivamente, y cuenta con administradores que

tienen por cometido el mantenimiento de las obras y la recaudación del peaje, que queda en un gran porcentaje en manos de la CARU.

Para la realización de las diversas actividades y funciones que detenta la Comisión, dispone de una estructura permanente integrada por dos delegaciones compuesta cada una por cinco miembros, representantes de ambos gobiernos. Los presidentes de cada delegación se alternan anualmente en el desempeño de la presidencia y la vicepresidencia. Los delegados se distribuyen en subcomisiones que se ocupan en forma específica de los distintos temas que son competencia de la Comisión.

Las decisiones que adopta la CARU se producen por mutuo consentimiento de ambas delegaciones que se expresan mediante el voto de sus presidentes. Las políticas y decisiones fijadas por ambas delegaciones reunidas en plenario son ejecutadas por dos secretarios, uno administrativo y uno técnico. Los secretarios son nombrados por la CARU a propuesta en cada caso de cada uno de los gobiernos, desempeñándose en el cargo tres años pudiendo ser reelegidos, cumplido su mandato no podrán ser sustituidos por otra persona de la misma nacionalidad. Los secretarios son asistidos por un plantel de funcionarios de ambas nacionalidades. Esta rotación fortalece carácter el binacional del organismo.

Rol desempeñado en controversias previas

Desde su creación, la CARU en general centró su función en el trabajo conjunto en las obras de los puentes internacionales, en la elaboración del Digesto de Usos del Río y en el desarrollo del PROCON, y los conflictos entre las partes no formaban parte de su agenda, la única intervención que realizó la Comisión hasta el conflicto por la instalación de las fabricas de celulosa que comenzó en 2003, fue en relación al emprendimiento Garabí, en 1981, proyectado aguas arriba, por la Republica Argentina y la Republica Federativa de Brasil, al tomar conocimiento la delegación uruguaya en la CARU, la voluntad de construir un puente entre las ciudades de Santo Tome y Sao Borja, procede a pedir informes sobre el proyecto, poniendo en práctica el mecanismo previsto en los artículos 7 a 13 del ERU. Estudiando el mismo plantea sus reservas a la Delegación Argentina, en cuanto el referido proyecto causaría perjuicio a la navegación dado que, no se preveía el tránsito fluvial por debajo del mismo.

Atendiendo a los planteos realizados, ambos países procedieron a modificar el proyecto original, dando lugar al planteamiento uruguayo preservando para el futuro el desarrollo de la hidrovía del Río Uruguay. Por lo que la CARU, actuó de acuerdo al procedimiento previsto, como foro para resolver disputas relacionadas a la utilización

del Río, obteniendo un resultado positivo, que reforzó su rol y el del mecanismo de información y consulta previa para la prevención de conflictos.

Como los métodos de solución de controversias varían según el cuerpo de agua de que se trate, el mecanismo previsto en el ERU, si bien cuenta con un proceso de solución de controversias, que funciona en el ámbito de la CARU, ante la proyección de obras nuevas o en caso de conflictos sobre la utilización del río, no emite dictámenes vinculantes, y sus recomendaciones se encuentran sometidas a la voluntad de los Estados. En comparación encontramos algunas comisiones que directamente disponen negociaciones diplomáticas directas como la Entidad Binacional Itapú, y no prevén ninguna actuación dentro de su seno. En posición opuesta se encuentra la Comisión Conjunta Internacional, compuesta por Estados Unidos y Canadá que le otorgan a dicho organismo potestades jurisdiccionales, y lleva a cabo investigaciones, brinda asesoramiento, y puede someterse ante ella cualquier problema transfronterizo, contando también en caso de no alcanzar un acuerdo con un tribunal permanente. Las Comisiones del Rin y del Mosela también cuentan con tribunales propios, con competencia para resolver las cuestiones relacionadas con el río y sus áreas de influencia.

Tanto en el Caso Lanoux, entre España y Francia, como en el Asunto del Delta del Río Helmand, entre Afganistán e Irán entre otros, conformaron ante los conflictos

suscitados tribunales arbitrales, para someterse a ellos, y acatar sus laudos de manera obligatoria. Otra opción es recurrir a decisiones de Comisiones Mixtas, que se crean para el caso particular como es la del Río Grande, entre Estados Unidos y México.

En conclusión la Comisión Administradora del Río Uruguay, aparece como el lugar adecuado para llevar las inquietudes que surjan en relación al Río, pero su actuación encuentra limitaciones en la voluntad y la Buena Fe de los Estados parte.

A modo de cierre, luego de haber considerado las condiciones de su creación, su estructura, y sobretodo las funciones y facultades que posee la CARU es que puede decirse que es un órgano internacional complejo con un objetivo claro y preciso, que pretende abarcar una multiplicidad de intereses comunes, que desde su nacimiento ha creado numerosos programas de control de calidad de las aguas, y la puesta en marcha del PROCON, demuestra que posee una voluntad propia, distinta a la de los Estados que le dieran vida, y que esa voluntad debe presentarse siempre circunstanciada a su objetivo principal, que determina de manera dinámica los volúmenes de pesca, administra dos puentes internacionales, y prevé mecanismos de resolución de controversias y de conciliación, tiene falencias y vacíos normativos como nos referíamos anteriormente, pero al menos en su aspecto externo o mejor dicho estático, aparece como un organismo que tiene grandes desafíos por delante, y que presenta las

herramientas necesarias para lograrlos. Desde un punto de vista teórico presenta aspectos innovadores para la época, y tuvo en cuenta una gran cantidad de lineamientos que hoy se encuentran absolutamente vigentes, se verá en lo que sigue si ha sido capaz o no de resolver los inconvenientes que se han ido presentando, ya en hechos y acciones concretas, con dificultades reales que vinieron a poner a prueba la pretendida completitud de la Comisión Administradora del Río Uruguay.

Capítulo 5

Rol de la Comisión Administradora del Río Uruguay en el Conflicto de las papeleras

Cronología del conflicto⁶

Desde mediados del año 2002 hasta Abril de 2010, la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, mantuvieron un conflicto, político y jurídico, sin precedentes, que llegó a la Corte Internacional de Justicia, y que llegó incluso, a poner en riesgo toda una historia común de amistad y estrechos vínculos.

Así es que este conflicto, comienza en 2002 cuando la República Argentina se anoticia de manera informal de que la ROU se encontraba en vías de autorizar la construcción de una fábrica de pasta de celulosa, M´ Bopicuá del grupo español ENCE, para producir unas 500.000 toneladas anuales, a orillas del Río Uruguay, en el Departamento Río Negro, a 12 kilómetros de la localidad de Fray Bentos, frente a la

⁶ Cronología realizada en base a la exposición de los hechos realizada en la demanda Argentina en la CIJ y de la exposición de los hechos del fallo de la Corte.

Argentina ciudad de Gualeguaychú, Provincia de Entre Ríos, con la autorización ambiental previa otorgada por la Dirección Nacional de Medioambiente –DINAMA-

Argentina comienza a solicitar en forma reiterada los correspondientes informes de impacto ambiental y la documentación acerca de los detalles del proyecto.

El 9 de Octubre de 2003, Uruguay, autoriza de manera unilateral a ENCE, la construcción de la planta, por lo que Argentina convoca a una sesión plenaria extraordinaria la CARU solicitando se cumpla con el mecanismo previsto en el Estatuto del Río Uruguay, de Información y Consulta Previa, pero el gobierno uruguayo persistió con su negativa de seguir los procedimientos previstos, a pesar de la insistencia argentina de que se realicen los respectivos informes de obra e impacto ambiental.

La ROU, por su parte el 27 de Octubre de 2003, a través de la Nota 05/2003 MREU, puso en conocimiento a la Embajada Argentina en Uruguay, que había autorizado el comienzo de las obras, y transmitió el informe ambiental sumario otorgado por ENCE y el informe técnico del Ministerio de Vivienda, Organización Territorial y Medio Ambiente – MVOTMA- a lo que Argentina responde que esa información es insuficiente y que no se ajusta a lo previsto en el Estatuto para estos casos.

En marzo de 2004 ambos países llegan a un entendimiento para facilitar la información relativa a la construcción de la planta y proceder a realizar el monitoreo por parte de la Comisión, de la calidad de las aguas del Río.

Las relaciones se tensionan aún más al enterarse la República Argentina nuevamente de manera informal, de la presentación de un nuevo proyecto de instalación de otra fábrica de celulosa, esta vez de origen Finlandés, BOTNIA, a siete kilómetros de la Española ENCE y a 4 kilómetros de la ciudad de Fray Bentos, con capacidad para producir 1.000.000 de toneladas anuales de pasta de celulosa.

La autorización por parte de Uruguay para el comienzo de las obras llega el 14 de Febrero de 2005, y a mediados de ese mismo año, en Mayo, comienzan las obras para su instalación.

La República Argentina insiste con el pedido de cumplimiento de lo previsto en el artículo 7 del ERU, a través de reiteradas notas al Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay (MREU 168/05) y a la CARU (Acta 09/05 Nota 107/05).

En Mayo de ese año, frente a la escalada de las protestas sociales en Entre Ríos crean un Grupo Técnico Mixto de Alto Nivel –GTAN- formado por científicos del sistema público de ambos países, representantes nacionales y provinciales y diplomáticos, con el objetivo de analizar el impacto ambiental que podrían generar las

plantas de celulosa, antes de que comenzara su funcionamiento, el cinco de Julio, Uruguay autoriza a Botnia a la construcción de un puerto propio.

El GTAN funciona desde el 3 de Agosto de 2005 al 30 de Enero de 2006, presentando su informe final el 3 de Febrero de ese año pero con opiniones diametralmente opuestas, sin alcanzar ni un punto de acuerdo, señalando el informe Argentino la posibilidad de que se provoquen efectos transfronterizos, con la producción de 1.500.000 toneladas de pulpa de celulosa, una cantidad significativamente superior a otras industrias de papel de la zona.

En marzo de 2006 ambos países acuerdan una moratoria en la construcción de las plantas por 90 días a condición de que se levanten los cortes realizados en la ruta internacional 136 por la Asamblea Ciudadana Gualeguaychú, a lo que la española Ence acepta, mientras que Botnia solo lo hace por 10 días, lo que hace fracasar este nuevo intento de negociación.

En mayo de 2006, la República Argentina denuncia a la ROU, y presenta una demanda introductiva de instancia ante la CIJ, por incumplimiento de sus obligaciones transfronterizas en materia e prevención de la contaminación, junto a una medida cautelar, para que la Corte suspenda las obras emprendidas, lo que es denegado por considerar que no hay amenaza de daño irreparable.

El gobierno uruguayo por su parte, presentó un reclamo ante el Tribunal Arbitral del Mercosur, alegando pérdidas económicas por los cortes de ruta realizados. En Septiembre el Tribunal se expide condenando a la República Argentina por no realizar las “debidas diligencias”.

En Septiembre, la Española ENCE, suspende sus obras, debido a la presión de grupos ambientalistas y el fuerte reclamo de los vecinos de la ciudad de Gualeguaychú, que cortan de manera intermitente los puentes internacionales que unen ambos países, accediendo a su relocalización.

El mes siguiente, en Octubre, Uruguay autoriza a Botnia a duplicar la extracción de Agua, para el aumento de su producción, y en Noviembre presenta un pedido de medida cautelar ante la Haya, solicitando disponga la finalización de los cortes realizados por los vecinos entrerrianos.

La Corte Internacional de Justicia emite su dictamen sobre la medida cautelar propuesta, no haciendo lugar por no considerar que el corte de rutas le haya provocado un bloqueo económico.

En el transcurso de los meses siguientes la tensión se mantiene constante sumado al reclamo de los grupos ambientalistas, se reanudan los acercamientos diplomáticos, y se inicia un proceso de mediación a cargo del Rey Juan Carlos de

España, por lo que el 18 de abril de 2007, haciendo lugar a la recomendación de la CIJ, comienzan las negociaciones directas previstas en el artículo 59 del ERU, con la firma de la “Declaración de Madrid”. En Mayo, naufraga el segundo encuentro realizado en Nueva York, ante la insistencia Argentina en la relocalización de la planta Botnia.

Sin embargo, estas negociaciones que en un principio derrocharon voluntarismo por parte de ambos gobiernos, concluyen sin ningún tipo de acercamiento, cuando en Noviembre de ese año la Empresa Botnia comienza a funcionar confirmando el fracaso de la mediación del Rey.

Desde ese momento hasta el fallo de la Corte Internacional de Justicia en Mayo de 2010, ambos países se alejan definitivamente de la CARU y de cualquier otro intento de negociación, manteniendo de manera sostenida la tensión que comenzara en el año 2003.

Actuación de la CARU en el conflicto

La actuación de la Comisión a lo largo de 7 años de conflicto fue breve, y su intervención casi inadvertida.

Luego de conocerse a mediados del 2002 la autorización de la planta española Ence, Argentina comienza a solicitar en forma reiterada a la CARU la información respectiva del proyecto y suministre un informe de impacto ambiental de las futuras obras, por lo que el Presidente de la Comisión le escribe al Ministro Uruguayo de Medioambiente el 17 de Octubre de 2002, solicitándole copia del estudio de impacto ambiental del Proyecto Ence realizado por la DINAMA, solicitud reiterada en Abril de 2003, en Mayo Uruguay remitió a la CARU el documento y en Junio fue enviado a la subcomisión encargada de la Calidad de las Aguas y Prevención de la Contaminación, y a los respectivos delegados de las partes.

En Octubre de 2003, con la autorización por parte de Uruguay del comienzo de las obras, la República Argentina convoca a una sesión extraordinaria de la Comisión, solicitando se cumpla con el mecanismo previsto en el Estatuto del Río Uruguay, de información y consulta previa, pero Uruguay no responde a la solicitud, consecuentemente la CARU suspende sus sesiones hasta Mayo de 2007, a pesar de los pedidos argentinos de la realización de estudios de impacto ambiental.

En Mayo se realiza un Plenario Extraordinario en la CARU acordando iniciar las investigaciones y estudios requeridos por la delegación Argentina. Luego del Plenario, la Subcomisión prepara un plan de control y seguimiento de la calidad de las aguas en el área de la futura instalación de las plantas de celulosa, sin embargo la comunicación dentro de la CARU no prosperaba.

La republica Argentina insiste en el reclamo del cumplimiento del procedimiento previsto a partir del articulo 7 del Estatuto del Río Uruguay, a través de reiteradas notas tanto al Ministerio del Relaciones Exteriores de Uruguay y a la CARU (Acta 09/05 Nota 107/05).

Sin embargo debido a numerosos factores, y a la creación del GTAN, la actuación de la Comisión queda en suspenso sin haber concluido sus investigaciones ni tampoco haber emitido alguna recomendación o dictamen sobre el caso.

En lo que sigue la CARU es dejada definitivamente al margen del conflicto, pese a la recomendación de la CIJ en sus respectivos dictámenes sobre los pedidos de medidas cautelares realizadas por ambos países, de acercarse a ella y dirimir sus desencuentros en ese lugar.

Análisis del fallo de la Corte Internacional de Justicia en relación a su papel

Antecedentes. Aparece en escena la Corte Internacional de Justicia, como aquel Tribunal, que iba a resolver el conflicto, que las Partes no lograron resolver, como el último guardián del Estatuto del Río Uruguay⁷.

Lo cierto es que la controversia que es presentada ante la Corte, en los hechos ya no tenía vuelta atrás, desde el momento en que la empresa Botnia comenzó a funcionar a mediados de 2007, y que desde que finalizaron las negociaciones directas entre ambos países, ellos quedaron a la espera de una solución casi “mágica” por parte del Supremo Tribunal.

Tanto la República Argentina como la República Oriental del Uruguay, presentaron ante la CIJ, el pedido de medidas cautelares, con objetivos contrapuestos evidentemente, unos para que se suspendieran las obras de construcción de la fábrica de celulosa, y otros para que ordenara el levantamiento definitivo de los cortes de la ruta 136, que une a ambas Repúblicas, con el argumento de un gran daño económico, la Corte rechazo de pleno ambos pedidos con el mismo argumento en ambos casos,

⁷ CASO DE LAS PLANTAS DE CELULOSA EN EL RIO URUGUAY Argentina c. Uruguay, 2010)

concluyendo que “las circunstancias, tal como le fueron presentadas, no eran de la naturaleza suficiente para ejercitar su poder de dictar medidas provisionales, en virtud del artículo 41 del Estatuto de la Corte”⁸ que dispone que tendrá la facultad si las circunstancias así lo exigen, de dictar medidas provisionales para resguardar los derechos de cada una de las partes. Lo que sí hizo la Corte en ambos dictámenes fue recordarles que cumplan con sus obligaciones bajo el derecho internacional y que implementen de buena fe los procedimientos de consulta y cooperación establecidos en Estatuto del Río Uruguay, constituyendo la CARU el foro adecuado para tal fin.

La comisión vuelve al centro de la escena, esta vez traída por la Corte, pero parece encontrarse atada de pies y manos, siendo incapaz siquiera de realizar los estudios de monitoreo de calidad de las aguas que las partes se habían comprometido a emprender.

Ante esta realidad, lo único que aparece fuera de discusión es la competencia de la Corte Internacional de Justicia para entender en el asunto, fundamentado por ambas partes en el art 36 inc 1 del Estatuto de la Corte, que le extiende la competencia a todos los litigios que las partes le sometan y a todos los asuntos especialmente

⁸ (Pulp Mills of the River Uruguay. - Provisional Measures, 2006)

previstos en la Carta de las Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes y en el artículo 60 del Estatuto del Río Uruguay, que expresamente le brinda competencia a la Corte cuando el procedimiento de conciliación previsto en el seno de la CARU y las negociaciones directas no hayan podido resolver el conflicto, para cumplir con la norma de Ius Cogens de solución pacífica de controversias.

En este contexto se presentan entonces los reclamos argentinos y la respuesta uruguaya que se verá a continuación.

El contenido de la demanda realizada por la República Argentina, es amplio y variado, y a grandes rasgos se puede describir de la siguiente forma:

- Que Uruguay ha faltado a las obligaciones que le incumben en virtud del Estatuto del Río Uruguay, y de otras reglas del Derecho Internacional a las cuales dicho estatuto reenvía, entre ellas: la de tomar las medidas necesarias para la utilización óptima y racional del río, de informar a la CARU y a la Argentina y sujetarse al procedimiento previsto en el Capítulo dos del Estatuto, la de brindar cooperación y prevenir los riesgos de contaminación etc.

- Que Uruguay ha comprometido su responsabilidad internacional con respecto a Argentina, y que está obligado a cesar en su conducta ilícita y respetar las obligaciones que le incumben y que debe reparar los perjuicios causados.

- La Argentina solicita a la Corte que constate que la República Oriental del Uruguay, al autorizar unilateralmente la construcción de las pasteras ha violado las obligaciones derivadas del Estatuto de 1975, y en razón de ello debe cesar la comisión de estos hechos ilícitos, avocarse al cumplimiento de sus obligaciones, restablecer la situación a un estadio previo, pagar a la Argentina una indemnización por daños y que se abstendrá de impedir la correcta aplicación del Estatuto.

La respuesta del Uruguay, fue por cierto, bien planteada y decía que:

- La Argentina no estableció la existencia de ningún perjuicio o riesgo de perjuicio que resultaría de las violaciones cometidas por Uruguay a las obligaciones de fondo del ERU, y que en razón de ello pedir el desmantelamiento o reubicación de la planta sería altamente perjudicial y antieconómico.

- Pero que de considerar la Corte, que se ha probado la violación de las obligaciones procesales del Estatuto, podrá dictar una sentencia declaratoria de tal cosa, como una satisfacción adecuada.

- Si la Corte estima que la planta no satisface plenamente la obligación de Uruguay de proteger el río y su medio acuático, que le ordene tome las medidas necesarias para ello y que si ha efectivamente causado un daño a la Argentina que la condene efectivamente a indemnizarla a título 41 y 42 del Estatuto.

- Que la corte debe hacer declaración enunciando claramente que las partes están obligadas a velar por todos los derechos en litigio, incluido el del Uruguay de continuar con la explotación de la planta Botnia de conformidad con el Estatuto de 1975.

En conclusión Argentina le solicita a la Corte que no solo declare que Uruguay violo las obligaciones asumidas en el Estatuto sino también que vuelva las cosas al estado al que se encontraban previo al comienzo de este conflicto, que declare la responsabilidad internacional por la comisión de hechos ilícitos y que indemnice a la República Argentina por los daños causados y otorgue garantía de que se abstendrá de impedir la aplicación del Estatuto.

Por su parte Uruguay, responde que Argentina no ha podido probar ningún daño y tampoco el incumplimiento de obligaciones sustantivas del Estatuto, por lo que no ha podido demostrar su responsabilidad internacional, por lo que sería desproporcionado ordenar el desmantelamiento de la planta y que en todo caso si la Corte así lo estima ha violado obligaciones procedimentales y que con una sentencia declarativa al respecto satisface adecuadamente la pretensión Argentina como también si le ha provocado algún daño concreto lo condene a repararlo, y de manera específica y clara le solicita a la Corte que se expida para continuar con la explotación de la planta finlandesa Botnia.

Aparece claro que ninguna de las partes tuvo reparo al momento de presentarle sus pretensiones a la Corte, por lo que no iba a resultar sencillo, que se inclinara absolutamente por uno u otro Estado, reconociendo o desechando todas y cada una de las peticiones planteadas, sobre todo teniendo en cuenta que no es el estilo del Tribunal determinar vencedores y vencidos de manera categórica para este tipo de situaciones. En cierta manera se esperaba que el fallo buscara, como es su principal objetivo, conciliar a las partes y dictaminar en forma más o menos “salomónica” cuál era la manera más adecuada de alcanzar un punto de encuentro.

*La sentencia*⁹. Finalmente el 20 de abril de 2010 con un fallo en consonancia con lo referido previamente, la Corte Internacional de Justicia determina:

1- Con 13 votos a favor y uno en contra que la Republica Oriental del Uruguay ha violado las obligaciones procesales previstas en los artículos 7 a 12 del Estatuto del Río Uruguay y que la declaración de la Corte de esta violación constituye satisfacción apropiada.

⁹ (CASO DE LAS PLANTAS DE CELULOSA EN EL RIO URUGUAY Argentina c. Uruguay, 2010)

2- Con 11 votos a favor y 3 en contra considera que Uruguay no ha violado sus obligaciones sustantivas bajo los artículos 35, 36 y 41 del Estatuto del Río Uruguay de 1975.

3- Por unanimidad rechaza todas las otras peticiones de las partes.

Sin entrar en profundidad en los argumentos de cada dictamen, se puede decir que el fallo es al menos, opinable con respecto a que las violaciones realizadas por Uruguay son de carácter procedimentales, cuando si bien lo que se violó es el procedimiento de información y consulta previa, no puede negarse que son la esencia misma del Estatuto y que hacen al cumplimiento de sus objetivos de manera sustancial.

Y que el cumplimiento de este “procedimiento” hace verdaderamente al fundamento del Estatuto, sin el cual no tendría sentido y que en opinión personal, significa que no hay ninguna sanción o advertencia si cualquiera de las partes decide no cumplir lo previsto en estos artículos por lo que prácticamente habilita a realizar cualquier tipo de obra o proyecto sin acatar el Estatuto, dando lugar a su incompetencia absoluta, quitándole el sentido, su razón de ser, que no es otra que velar por el óptimo y racional aprovechamiento del río.

Rol asignado a la Comisión Administradora del Río Uruguay. La Corte vuelve a recordarles a las partes que en el marco del ERU se encuentra una Organización Internacional, que no es un simple correo de transmisión entre las partes, la CARU tiene existencia propia y permanente, ejerce derechos y tiene obligaciones para llevar a cabo las funciones atribuidas por el Estatuto y la ha calificado como un mecanismo común dotado de funciones reglamentarias, administrativas, técnicas, de gestión y de conciliación, a la cual se le confía la correcta aplicación de los recursos hídricos compartidos.

Y continua destacando que la CARU es capaz de descentralizar sus diferentes funciones, a través de la constitución de los órganos que estime necesarios.

Las partes buscaron darle las mejores garantías de estabilidad de continuidad y eficacia a la Comisión, y por esta razón cumple un rol central en el ERU y no puede ser reducida a un simple mecanismo facultativo puesto a disposición de las partes que puedan usar a su antojo, ya que insiste, la CARU interviene en todos los niveles de utilización del río.

La Corte considera en su par. 93¹⁰ que en virtud de la amplitud y diversidad de funciones que se le han asignado, las partes quisieron hacer de esta Organización Internacional, un elemento central en el cumplimiento de sus obligaciones de cooperar establecidas en el Estatuto.

En referencia a lo expresado por la ROU, acerca de que las partes habían dejado al margen por su voluntad a la Comisión, la Corte fue clara al decir en su para. 90 que ninguna de las partes puede salir unilateralmente de este mecanismo en el momento que lo juzgue oportuno para remplazarlo por otros canales de comunicación, y sigue diciendo que la obligación de informar a la CARU permite iniciar la cooperación entre las partes necesaria para cumplir con la obligación de prevenir prevista en el Estatuto.

También haciendo nuevamente referencia a lo expresado por Uruguay de que tanto la CARU como la República Argentina habían tomado conocimiento a los proyectos a realizarse en el río a través de representantes de las respectivas empresas u organismos no gubernamentales, la Corte considera que la información sobre los

¹⁰ Ídem 9

proyectos para las plantas que llego a la Comisión de este modo, no puede suplir la obligación de informar prevista.

En opinión de la Corte la obligación de notificar contiene como intención crear las condiciones para una cooperación exitosa entre las partes, permitiéndoles evaluar el impacto del proyecto en el Río sobre la base de la Información más amplia posible, y si fuera necesario, negociar los ajustes necesarios para evitar el perjuicio eventual que pudiera causar, y también que esta notificación debe tener lugar antes de que el Estado involucrado decida sobre la viabilidad ambiental del proyecto y en ese sentido Uruguay no tenía derecho durante el periodo de consulta y negociación a autorizar la construcción o a construir las plantas proyectadas y la terminal portuaria, el mecanismo de cooperación previsto en los artículos 7 a 12 del ERU, en opinión de la Corte, no tendría sentido si la parte de origen de la Actividad proyectada la autorizara o la pusiera en funcionamiento sin esperar que concluya este mecanismo, y las negociaciones entre las partes no tendrían sentido.

Finalmente, en modo conciliatorio, le recuerda a las partes que tienen una larga y efectiva tradición de cooperación y coordinación a través de la CARU y actuando a través de ella, han establecido una real comunidad de intereses y derechos en el aprovechamiento del Río Uruguay, y en la protección de su ambiente.

Llama la atención que la Corte destaque de esta manera el rol de la Comisión y la importancia de la Información y cooperación, cuando en su fallo determina que Uruguay solo violó obligaciones procedimentales.

En este sentido, es interesante destacar el análisis realizado por la Dra. Drnas de Clément, sobre la importancia otorgada a la CARU donde considera absurdo adjudicarle el rol de “componente central para el cumplimiento de la obligación de cooperación del Estatuto”, continua diciendo que resulta sorprendente el espacio otorgado por la Corte en su fallo, cuando resultaron evidentes sus debilidades o neutralizaciones operativas por voluntad de los Estados Parte durante el conflicto, y se pregunta si la Corte ha considerado que la CARU es una Organización Internacional esencial, sustantiva, básica en el sistema del Estatuto para el cumplimiento de los objetivos y fines del mismo, como es que el comportamiento uruguayo que ha privado a la CARU de cumplir su cometido estatutario constituye solo violación de normas procedimentales (Drnas de Clément, 2010).

Dificultades de la CARU para actuar en el conflicto

Se ha podido observar en los distintos acápites del trabajo, cual es la naturaleza jurídica de la CARU, cuales son sus funciones, competencias y su lugar en

la resolución de conflictos, se vio también cual fue el lugar que ocupó en una disputa previa, y la actuación que tuvo en el transcurso del conflicto por la instalación de las papeleras. Por otro lado, en el fallo de la Corte Internacional de Justicia, la Comisión es nombrada en reiteradas oportunidades como el foro adecuado para la resolución de conflictos.

Pese a todo lo expresado la actuación de la CARU en el conflicto fue breve, no logró puntos de acuerdo, un informe objetivo y responsable, y fue dejada de lado rápidamente.

Las principales causas políticas de que ello fuera así, las encontramos en la postura de cada uno de los Estados parte del conflicto, que se mostraron claramente contrapuestas desde un comienzo.

La República Argentina quiso dirimir el conflicto en el seno de la CARU y a la luz del Estatuto del Río Uruguay en todo momento, buscó de manera reiterada que fuera en ella donde se informara y consultara acerca del proyecto, que la Comisión realizara los correspondientes estudios e investigaciones y que la mesa de negociación se desarrollara allí, abogando en todo momento por la aplicación del concepto de comunidad de intereses (Kohen, 2010). Paralelamente las desinteligencias en la comunicación y la falta de información veraz y clara hacia el pueblo Argentino y sobre todo el Entrerriano, disminuyó en forma notable la posibilidad de negociar

libremente. Sumada a la protesta de los ciudadanos de Gualeguaychú y ciudades cercanas, que cortaban en forma intermitente primero, y permanente después, la ruta Internacional 136, y en consecuencia el Puente Internacional San Martín, que aumentaban considerablemente la tensión entre ambos países, coadyuvado por la postura del Gobierno Argentino que se negaba a condenar los cortes. De gran importancia es también que Argentina consideraba un punto innegociable el pedido insistente de relocalización de la planta de celulosa Botnia.

La Republica Oriental del Uruguay por su parte, decidió alejarse del Estatuto del Rio Uruguay, y por ende de la CARU, alegando que los dos Estados habían acordado dejarlo al margen, cuestión que fue absolutamente negada por la Argentina, respaldada por sus actos y por lo sostenido por la Corte Internacional de Justicia, pero que sirvió de argumento para evitar responder a las solicitudes de las autoridades de la CARU, no nombrar a sus delegados y no concurrir a las reuniones (Drnas de Clément, 2010). Tampoco ayudo a que la Comisión cumpliera sus funciones, el hecho de que el Presidente uruguayo Tabaré Vázquez, en reiteradas declaraciones públicas expresara que en este tema la República Argentina no tenia ningún tipo de injerencia por ser un asunto de soberanía absoluta uruguaya, retrotrayéndose a los lineamientos de la Doctrina Harmon, abandonada hace mas de un siglo, tomando numerosas decisiones de manera unilateral. Por otro lado Uruguay presentaba a la CARU como un simple correo de transmisión.

En definitiva por las presiones sociales de los ciudadanos argentinos, junto a la intransigencia sostenida a la hora de negociar, y la postura uruguaya de negar la competencia de la CARU y mantener una postura de soberanía absoluta, bloquearon cualquier clase de actuación de la Comisión.

Ante la imposibilidad de emitir dictámenes vinculantes o resoluciones coactivas, y la falta de dinámica en su actuación, las dificultades para actuar como centro de resolución de controversias se mostraron evidentes, sumado a la falta de voluntad política de otorgarle un papel protagónico, dieron como consecuencia la incapacidad absoluta para actuar, y el alejamiento definitivo de las partes. Quedando completamente fuera de juego prácticamente desde antes aún que el conflicto se tornara inmanejable, la Comisión no tuvo en ningún momento a lo largo de la disputa el peso suficiente como para exigir determinadas actuaciones a los Estados, y menos todavía como para conminarlos a sentarse a negociar en su seno.

Capítulo 6

Conclusiones

El objetivo de este trabajo era poder determinar cual había sido el rol de la Comisión Administradora del Río Uruguay en el conflicto entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, por la instalación de fábricas de pasta de celulosa en el Río Uruguay. Para ello se trato primero de determinar cuales eran aquellos principios que gobernaban los usos de los recursos naturales compartidos, cual era la tendencia en la gestión de esos recursos, y como se administraban en otras latitudes. En base a ello se analizó cual era el régimen elegido para administrar el Río Uruguay, cuáles eran los fines y los objetivos que tenía el organismo creado para ello, y cuál era el papel asignado en la solución de los posibles conflictos que pudieran suscitarse.

En lo que respecta al objetivo general del presente, determinar el rol de la CARU en el conflicto por la instalación de fábricas de celulosa en el Río Uruguay, se puede concluir que en un primer momento, la Comisión realizó un intento, muy débil y fallido, de ocupar el lugar que en principio debería haber ocupado, si se considera que el fundamento de su creación es ser el foro adecuado para resolver cualquier cuestión referente al río. Este intento quedó neutralizado por los Estados que la

crearon casi desde un principio, por Uruguay, al asumir la postura de que la CARU había sido dejada de lado, por haber informado a la Argentina de manera informal de las obras que proyectaba realizar y que de este modo había cumplido con su obligación de informar, y junto con el fundamento de la soberanía absoluta sobre su ejecución, despojó a la Comisión de cualquier posibilidad de actuar, inclusive dejando de nombrar sus respectivos delegados, lo que evidentemente anula cualquier posibilidad de actuación. Por su parte Argentina si bien buscó actuar dentro de la Comisión, su postura a la hora de sentarse a negociar tampoco facilitó que ello sucediera, ya que se mostro a toda hora inflexible en lo referente a la relocalización de las plantas, debido esto al débil manejo político del tema dentro del propio Estado. La adecuada información es la contracara de la obligación de sentarse a negociar con flexibilidad y buena fe, por lo que la actuación de la CARU casi que se encontraba condenada desde el comienzo.

Una de las causas que pudieron llevar a las partes a actuar de este modo puede encontrarse en que si bien la Comisión fue creada para resolver las cuestiones referidas a la utilización del Río, desde su creación, prácticamente se abocó a manejar cuestiones de navegación, de obras conjuntas, etc. y su rol como foro para resolver controversias se fue perdiendo de vista, encontrándose completamente aletargada cuando el conflicto golpeó sus puertas. Obviamente que los Estados fueron los que pudiendo dotarla de un nuevo protagonismo decidieron restarle entidad, y capacidad

para resolver cuestiones complejas, siendo la CARU incapaz de exigir que le entregaran los respectivos informes sobre las obras, y mucho menos conminarlos a sentarse a negociar en su seno.

A lo largo del presente trabajo se pudo observar que el mecanismo de información y consulta y la consecuente obligación de sentarse a negociar son piedra angular de cualquier gestión conjunta que se pretenda realizar de un recurso compartido, aún en las organizaciones más simples y con menos capacidad de autodeterminación, se hacen presentes de una u otra manera.

En el caso del ERU y consecuentemente de la CARU, el mecanismo previsto no fue el idóneo para responder a las contingencias que se presentaron en el conflicto descrito. Por diversos motivos, políticos, funcionales, de voluntad e incluso por falta de uso del mismo, no fue posible que llegado el momento de ponerlo en práctica lograra hacerlo de forma satisfactoria, teniendo en cuenta que las obras proyectadas eran de una envergadura y una infraestructura que ameritaban una evaluación y un análisis conjunto, un tratamiento más reflexivo, considerando los estrechos lazos de cooperación que incluso mantenían de hecho, mucho antes de la creación del Estatuto del Río Uruguay.

Las cualidades que resultaban exaltadas a toda hora acerca del procedimiento de información y consulta del ERU, las voluntades que le dieran vida, y el espíritu

integracionista característicos de ambos Estados no alcanzaron para que ante una situación concreta, compleja y sin precedentes tuvieran oportunidad de ser demostradas.

El hecho de que la actuación de la CARU ante variadas controversias dependa del ánimo de los gobiernos de turno tampoco colabora para que se vea fortalecida, y que no se prevea ningún tipo de consecuencia por el hecho de dejar de lado los procedimientos previstos en ella según la conveniencia de los Estados, aún menos.

En el mismo sentido, la falta de una descripción detallada de los plazos y documentación requerida ante la proyección de obras nuevas, y el que la puesta en funcionamiento de los procesos de consulta no sea coactivo, debilita la capacidad de ponerlo en práctica. De todos modos, no obstante encontrarse dentro de lo que se conoce como “soft law” posee fuerza estimulativa, pero en este caso, esta fuerza se encontraba absolutamente debilitada por la falta de voluntad y compromiso, cuando debería haber sido el lugar adecuado donde los Estados pudieran sostener vigorosamente sus posiciones contrapuestas, en pos de alcanzar un acuerdo.

Sucede en sobradas oportunidades que lo que la voluntad de las partes buscaron al momento de su creación, no se circunscribe con la realidad y los hechos que se presentan en un momento y en un contexto determinado, que no es estático, no se adapta a las situaciones de constante cambio con la dinámica requerida para los

casos que se suceden, siendo un importante motivo por el que se dificulta en ciertas oportunidades alcanzar un consenso acerca de la interpretación y aplicación de un instrumento de estas características, que busca dar respuesta a los usos de un recurso que con el correr de los años va aumentando, presentando nuevas formas de aprovechamiento cada vez más complejas. El hecho de que no actuara como foro de solución de controversias colaboró, también, para que se perdiera de vista que era una de sus funciones principales.

No es exagerado pensar que gracias al lugar que le otorgo la Corte Internacional de Justicia en su fallo, la Comisión Administradora del Río Uruguay se mantiene con vida y no se convirtió en una organización obsoleta, aunque también hay que mencionar que si bien destaca su papel, no sanciona ni condena el alejamiento discrecional de las partes de su seno, lo que convierte en dificultoso darle el espacio otorgado, sin embargo, pareciera que tanto la República Argentina como la República Oriental del Uruguay, poseen voluntad para que así sea, pero ello requiere grandes desafíos, y la firmeza de comprometerse para lograrlo.

Hoy en día no puede negarse la necesidad de contar con un sistema de gestión, que contemple las necesidades propias del recurso de que se trate con base en la cooperación. Pero ello requiere poseer la capacidad de enfrentarse a la conflictualidad que representa hoy en día manejar en forma conjunta un cuerpo de agua compartido,

que por la dinámica de la vida moderna es cada vez más complejo y fuente constante de intereses contrapuestos. La norma debe ser la cooperación no el conflicto, es necesario contar con mecanismos de solución de controversias, aceptados y en constante evolución, sea a través de mediación, conciliación o arbitraje, que cuente con organismos de investigación y de expertos que permitan mantener dinámica la organización. En la misma línea deben mantenerse los mecanismos de información y consulta, por ser como se ha dicho un procedimiento que permite prevenir y gestionar los conflictos, debe ser eficaz y oportuno, por que el potencial para generar conflictos que subyace en la gestión de cursos de agua internacional es ilimitado.

Finalmente para asegurar la continuidad de la CARU, debe mejorarse el mecanismo de información y consulta, la obligación de los Estados de sentarse a negociar eficazmente y de buena fe, no debe estar supeditada a su simple voluntad, como tampoco entrar y salir de los lineamientos del Estatuto de acuerdo a las conveniencias de cada caso. Es necesario dotar a la Comisión de una mayor capacidad de gestión, de una mayor independencia y autodeterminación, y la única manera de que esto sea posible es la actuación a través de la cooperación y la exigencia de acciones conjuntas.

Para que la Comisión Administradora del Río Uruguay pueda ser nuevamente motivo de orgullo para ambos países, debe renovar su espíritu integracionista,

recordando que el Río no se circunscribe a una frontera natural que los separa, sino que representa un todo integral del que son partícipes y responsables, reconociendo uno en el otro los mismos derechos y obligaciones para el aprovechamiento del río que los une.

Anexo

Siglas y abreviaturas

AGNU.- Asamblea General de las Naciones Unidas

BID.- Banco Internacional de Desarrollo

CARU.- Comisión Administradora del Río Uruguay

CDI.- Comisión de Derecho Internacional

CIJ.- Corte Internacional de Justicia

CPJI.- Corte Permanente de Justicia Internacional

CTM-SG.- Comisión Técnica Mixta Salto Grande

DIMA.- Derecho Internacional del Medio Ambiente

DINAMA.- Dirección Nacional de Medioambiente

ERU.- Estatuto del Río Uruguay

GTAN.- Grupo Técnico Bilateral de Alto Nivel

MREU.- Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay

MVOTMA.- Ministerio de Vivienda Organización territorial y Medioambiente

PROCON.- Programa de Prevención y Control de la contaminación del Río
Uruguay

ROU.- República Oriental del Uruguay

SICOSENARU.- Sistema Continuo de Seguimiento de la Navegación del Río
Uruguay

Referencias bibliográficas

Recueil des Sentences Arbitrales, Vol. III (Tribunal Arbitral 1941).

CIJ Recueil (Corte Internacional de Justicia 1969).

CIJ-.Pulp Mills of the River Uruguay. - Provisional Measures (2006).

CIJ.-CASO DE LAS PLANTAS DE CELULOSA EN EL RIO URUGUAY
Argentina c. Uruguay (2010).

ABADIE, J. (1998). *El Rio Uruguay, empleo historico y posibilidades futuras*. [versión electrónica] Paysandú, CARU.

C.A.R.U. (2007). *Documentos y Antecedentes*. Publicacion , Comision Administradora del Rio Uruguay.

Caponera, D. (1981). El Régimen Jurídico de los Recursos Hídricos Internacionales. [versión electronica] *Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (n°23)*, Roma.

CARU. (1987). *Encuentro Tecnico Juridico*. Paysandú República Oriental del Uruguay. Sede CARU.

Dras de Clément, Z. (2010). Fuentes del Derecho Internacional del Medio Ambiente. [versión electrónica] en SINDICO, F. (Coord.) *Environmental Law*, University of Surrey, CMP Publishers, Londres.

Drnas de Clément, Z. (2003). Los Recursos Naturales Compartidos entre los Estados y el Derecho Internacional.[versión electrónica] *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, XII, 79;106. Cordoba, Argentina: Asociacion Argentina de Derecho Internacional.

Drnas de Clément, Z. (2010). Algunas Consideraciones en torno al fallo de la CIJ sobre las pasteras uruguayas.[versión electrónica] *Revista de Derecho Ambiental*.Buenos Aires. Lexis Nexis.

Drnas de Clemént, Z. (2010). El fallo de la Corte Internacional de Justicia sobre las pasteras del Rio Uruguay: Lejos de la Concepcion de Recurso Natural Compartido[versión electrónica]. *Anuario XII, Centro de Investigaciones Juridicas y Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*.

Global Water Partnership / International Network of Basin Organizations. (2009). *Manual para la Gestion de Recursos Hidricos de Cuencas [version electronica]*. Francia. GPW/INBO.

Halajczuk y Moya Dominguez. (1978). *Derecho Internacional Publico(3° Edicion)*. Bs.As. Ediar.

Kohen, M. (2010). La Materia Jurídica del Fallo de la Corte Internacional de Justicia sobre las fábricas de celulosa en el Rio Uruguay.[versión electrónica] *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales - Serie de Articulos y Testimonios(70)*.

Naciones Unidas. (2006). *Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y crisis mundial del agua*.

Querol, M. (2003). *Estudio sobre los convenios y acuedos de cooperacion entre los paises de America Latina y el Caribe en relacion con sistemas hidricos y cuerpos de agua transfronterizos*. CEPAL. Santiago de Chile: publicacion de las Naciones Unidas.

Tratados y Documentos Internacionales Consultados

Carta de deberes y derechos economicos Asamblea General de las Naciones Unidas

Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo

Digesto de Usos del Río Uruguay

Estatuto de la Comisión Administradora del Río Uruguay

Estatuto del Río Uruguay

Normas de Helsiski

Proyecto de Codificación de los Cursos de Agua con fines distintos a la Navegación

AGNU

Tratado de Límites del Río Uruguay

Formulario descriptivo del Trabajo Final de Graduación

Este formulario estará completo sólo si se acompaña de la presentación de un resumen en castellano y un abstract en inglés del TFG

El mismo deberá incorporarse a las versiones impresas del TFG, previa aprobación del resumen en castellano por parte de la CAE evaluadora.

Recomendaciones para la generación del "resumen" o "abstract" (inglés)

“Constituye una anticipación condensada del problema que se desarrollará en forma más extensa en el trabajo escrito. Su objetivo es orientar al lector a identificar el contenido básico del texto en forma rápida y a determinar su relevancia. Su extensión varía entre 150/350 palabras. Incluye en forma clara y breve: los objetivos y alcances del estudio, los procedimientos básicos, los contenidos y los resultados. Escrito en un solo párrafo, en tercera persona, contiene únicamente ideas centrales; no tiene citas, abreviaturas, ni referencias bibliográficas. En general el autor debe asegurar que el resumen refleje correctamente el propósito y el contenido, sin incluir información que no esté presente en el cuerpo del escrito.

Debe ser conciso y específico”. Deberá contener seis palabras clave.

Identificación del Autor

Apellido y nombre del autor:	Guggini, Marina Sol
E-mail:	<u>Sol_out@hotmail.com</u>
Título de grado que obtiene:	Abogada

Identificación del Trabajo Final de Graduación

Título del TFG en español	El conflicto por la instalación de fábricas de celulosa en el Río Uruguay: El rol de la Comisión Administradora del Río Uruguay
Título del TFG en inglés	The Conflict by the Installation of paper pulp factories of the Uruguay River: The role of The Uruguay River Administrative Commission
Tipo de TFG (PAP, PIA, IDC)	PIA
Integrantes de la CAE	María Alejandra Sticca / María Cecilia Caro
Fecha de último coloquio con la CAE	24 de Febrero de 2012

Versión digital del TFG: contenido y tipo de archivo en el que fue guardado	Trabajo Final de Graduación / PDF
---	--

Autorización de publicación en formato electrónico

Autorizo por la presente, a la Biblioteca de la Universidad Empresarial Siglo 21 a publicar la versión electrónica de mi tesis. (marcar con una cruz lo que corresponda)

- Si, inmediatamente**

- Si, después de mes(es)**

- No autorizo**

Firma del alumno